بسم الله الرحمن الرحيم

الجامعة الأردنية

كلية الدراسات العليا

الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

«دراسة مقارنة»

إعداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشراف

الدكتور عارف أبو عيد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراة في

الفقه وأصوله

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

آب ١٩٩٨

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ١ / ٨ / ١٩٩٨، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيـع
١ـ الدكتور / عارف أبو عيـد	(رئيساً)	
أستاذ مشارك/ الفقه المقارن		
٢ـ الدكتور/محمد فتحي الدريني	(عضواً)	
أستاذ أصول الفقه		
٣ـ الدكتور/محمد عثمان شبير	(عضواً)	
أستاذ الفقه المقارن		
٤ـ الدكتور/ جبر فضـيلات	(عضواً)	
أستاذ مشارك/ الفقه المقارن		



إلى الذي طالما ضحى براحته وكثيرٍ من مباهج الحياة من أجلنا ... إلى الذي زرع فينا حب العلم والعلماء ... إلى الذي حرمته الأقدار من التعليم الجامعي لفقره ويتمه، فتغانى وعانى لنتعلم ونتقدم... إلى الذي وضعني على طريق العلم والوعي، فعلمني كيف أقرأ وأكتب... إلى مربي الأجيال المعلم المبدع ... إلى سيدي وصديقي (أحيانا) ...

❁❁❁ والدي العزيز ❁❁❁

إلى الصدر الحنون والقلب الدافئ الذي ملأ فضاء حياتنا بالحب والحنان .. إلى التي عانت وصبرت من أجلنا ... إلى التي كانت أول من يجوع و آخر من يشبع ... إلى التي طالما اختبأتُ خلفها هربا من عصا والدي .. إلى التي صحبتني في ليالي مرضي وليالي دَراستي ... إلى الرحمة المجسدة في إنسان .. إلى توفيقي في دنياي ... وجنتي في آخرتي ...

❁❁❁ أمي الغالية ❁❁❁

شكر وتقدير

يتقدم الباحث من الطائفة النافرة للعلم، ورثة الأنبياء عليهم الصلاة والسلام، الأساتذة الأفاضل، والعلماء الأجلاء في كلية الشريعة في الجامعة الاردنية ، بجزيل الشكر وعظيم الامتنان والعرفان لما بذلوه ويبذلونه من جهد في وضع المسلمين على طريق معرفة الله وشرعه ، ولمواقفهم المشرفة دوماً من قضايا الأمة، وإخلاصهم في النصيحة والعطاء ، فلهم جميعا كل الشكر والتقدير والمحبة، وعلى رأسهم الخال الفاضل الأستاذ الدكتور محمود السرطاوي، وكذا الدكتور المشرف عارف أبو عيد على ما تفضل به عليّ من توجيه ونصح، ومعاملة أخوية، فله كل الشكر والتقدير.

كما أخص بالشكر والتقدير الأستاذ العلامة الأصولي والمفكر الإسلامي الكبير الدكتور فتحي الدريني -حفظه الله- الذي كانت له وما تزال الأيادي البيضاء على طلبته، تنميةً للوعي والبصيرة، ووضعاً على الطريق الصحيح لتحصيل الملكة في علوم الشرع الحنيف، فإلى أبي الروحي والعقلي بقية العلماء كل الشكر والتقدير.

وأخيراً وليس آخراً فالشكر لكل من ساهم في إخراج هذه الرسالة بالصورة اللائقة من مصحح وطابع.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

* * *

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضـــــوع	الصفحة

الباب الثاني : شغل الوظيفة العامة

الباب الثالث : اختيار الموظف ، حقوقه وواجباته،تاديبه، انتهاء عمله

الموضـــــوع	الصفحة

الموضـــــــوع	الصفحة

بسم الله الرحمن الرحيم

الملخص

الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

«دراسة مقارنة»

إعـــداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشـــراف

الدكتور / عارف أبو عيد

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع مهم من الموضوعات الإدارية الإسلامية، ألا وهو "الوظيفة العامة"، وتهدف إلى :

أولاً : تحديد ملامح النظرة الإسلامية للوظيفة العامة، باعتبارها الوسيلة البشرية المنظمة تنظيماً حقوقياً خاصاً لتحقيق الأهداف العامة للدولة الإسلامية.

ثانياً : تحديد موقع هذه النظرة بين مثيلاتها، وعلى وجه الخصوص النظرتين الأمريكية والفرنسية، من خلال المقارنة والترجيح.

ثالثـاً : رصد أوجه الاتفاق في الأفكار والنظريات والتكييفات الفقهية بين النظرة الإسلامية ومثيلاتها، للإجابة على السؤال التالي وهو : هل استفادت أجهزة الإدارة العامة في العالم المعاصر من الفكر والفقه الإداري الإسلامي في تنظيم وظائفها العامة في دولها؟ وهل ثمة سبق إسلامي في الموضوع لا تشير إليه المراجع والمصادر الإدارية الغربية والشرقية ؟

رابعـاً : إبراز البعد العقائدي والأخلاقي في الوظيفة العامة الإسلامية وتأثيره الإيجابي في تحقيق أهداف الدولة العامة بكفاءة وفاعلية.

وسعيا لذلك ، فقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى ثلاثة أبواب:

تحدث في الباب الأول عن تعريف الوظيفة العامة ، وأهميتها ، وطبيعتها من حيث الحراسة

والتدخل، ومن حيث التكليف والتشريف ، كما تعرض لإنشاء الوظائف العامة، وما يشترطه الإسلام لمشروعيته، خاتماً بالكلام عن تحليل الوظائف العامة وترتيبها.

وفي الباب الثاني : تكلم الباحث عن طلب الوظيفة العامة ، وتزكية النفس لها، وجهة الاختصاص في التعيين لها، وطبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف والدولة، مبينا التكييف الإسلامي لهذه العلاقة.

وفي الباب الثالث : تعرض الباحث للكلام عن أسس اختيار الموظف في الوظيفة العامة الإسلامية، والقواعد الإسلامية المعتمدة في هذا الموضوع، كما تناول حقوق وواجبات الموظف العام، وتأديبه، وانتهاء عمله بالإقالة أو الاستقالة، كل ذلك بالبيان والتوضيح بحسب ما يقتضيه المقام.

وتوصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى :

١-إثبات سبق الإسلام في ميدان الإدارة بصفة عامة، والوظيفة العامة بصفة خاصة.

٢-إننا كمسلمين نمتلك نظرة خاصة للوظيفة العامة يميزها بعدها العقائدي والأخلاقي.

٣-إن النظرة الفرنسية للوظيفة العامة قد اقتبست عن النظرة الإسلامية لكن بما يتناسب مع الثقافة الغربية.

٤-إن المسلمين إدارياً لديهم الكثير مما يمكن أن يقدموه لحل مشاكل الإدارة المعاصرة خاصة فيما يتعلق بقضية الفساد الإداري، وذلك لدينية وأخلاقية نظرتهم الإدارية.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد..

فسبحان الذي رسم لنا بالشرع الحنيف المنزل على سيدنا محمد ﷺ طريق السعادة والفلاح في الدنيا والآخرة، وسبحان الذي حضنا على العمل بما تقتضيه القيم والمبادئ الإسلامية منارات تنير لنا دروب الحياة المظلمات، وسبحان الله الذي فرض علينا التعاون والتناصر منهجاً نسلكه لنحقق إرادته فينا رحمة وعزة وعلواً وسعادة وحضارة، فقال عز من قائل: ﴿**وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان**﴾[1]، وقال سبحانه محرضا عباده المسلمين على التناصر والاتحاد لتحصيل القوة اللازمة لتحقيق الاهداف وصنع الإنجاز: ﴿**واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا**﴾[2]، وقال محذراً من التنافر والنزاع وما يجلبه من ضعف وفشل ﴿**ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم**﴾[3]، ثم يجعل الله لنا طريقاً نسلكه إذا أردنا كجماعة إنسانية مسلمة أن ندير شئوننا وننهض باعباء دولة الإسلام في الأرض، فالغايات النبيلة والمقاصد الصالحة إذا لم تجد وسيلةً بشريةً ربانية السلوك والأخلاق مؤهلةً متعاونةً قويةً حازمة لا يمكن لها أن تتحقق في واقع الحياة الإنسانية، والدولة الإسلامية التي ائتمنها الله مهمة الخلافة، مهمةَ إعمارِ الأرض وفق شرعه سبحانه، بحاجة إلى أن تخلق مثل هذه الوسيلة البشرية إذا أرادت أن تقوم بمهمتها، أو بعبارة أخرى عليها أن تخلق وظيفة عامة كفؤة، فالوظيفة العامة في أحد معانيها ليست سوى الوسيلة البشرية المنظمة تنظيماً محكماً لتكون أداة الدولة في تحقيق أهدافها، وذلك يعني أنه إذا ضعفت هذه الوظيفة فشلت الدولة، ولذا شاع بين علماء الإدارة اليوم أن الدولة تساوي ما يساويه الموظف العام، والله مع استغنائه عن المعونة الخارجية لأحد من خلقه إلا أنه يضرب لنا المثل والقدوة في ترتيب الجنود والأعوان وتوزيعهم على المهمات بحسب قدراتهم، كما يكشف لنا صفات جنده وانضباطهم وإتقانهم وتآلفهم وولاءهم وأجورهم والرقابة عليهم وتأديبهم لو أساءوا، كل ذلك يعرضه الله لنا في كتابه الحكيم لنقتدي به ونهتدي.

ولما كانت حياة المسلمين اليوم ينقصها التعاون العلمي المنظم لتحقيق الأهداف العامة في واقع حياتهم، على ثراء دينهم ومصادرهم الفقهية الإسلامية باصوله وفروعه، مع استفادة أعدائهم من أهل الباطل مما هو مذخوز عندهم في هذا الباب، فإن الحاجة تشتد اليوم والمسلمون مقبلون على خوض

---

(١) سورة المائدة / ٢.

(٢) سورة آل عمران / ١٠٣.

(٣) سورة الانفال / ٤٦.

صراع الوجود الحاسم مع قوى الاستكبار في العالم أن يعدوا العدة بنهضة علمية سياسية واقتصادية وإدارية تنطلق من ديننا وثقافتنا الإسلاميين، تكون قادرة على تصليب موقف المسلمين أمام رياح التغريب والتشريق والاستقطاب التي تهب عليهم من كل مكان، وإسهاماً من الباحث في هذا الباب شعوراً منه بأهميته وضرورته فقد ارتأى أن يكون بحثه لاستكمال متطلبات نيل درجة الدكتوراة في الفقه وأصوله في موضوع إداري حيوي هو « الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي ».

أسباب اختيار الموضوع:

وترجع أسباب اختيارالباحث لهذا الموضوع إلى أمور هي :

١ـ أهمية هذا الموضوع إبرازاً للنظريات الإدارية الإسلامية وسعياً لتكوين علم إداري إسلامي.

٢ـ الرغبة في إثبات سبق الشريعة الإسلامية في معرفتها لجل المبادئ والنظريات الإدارية التي يقوم عليها اليوم التنظيم الإداري الحديث.

٣ـ شح الدراسات الإسلامية المتخصصة في هذا الموضوع خاصة ما كان منها فقهياً مقارناً، إذ تكاد تنعدم مثل تلك الدراسة المُقَارِنَة في باب الوظيفة العامة بين الإسلام والمذاهب الوضعية المختلفة ، نعم هناك دراسات وأبحاث في الموضوع من مثل : كتاب « المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام » للدكتور محمد أنس جعفر، وكتاب « الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة » للدكتور علي عبدالقادر مصطفى ،وكتاب « الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية » للدكتور محمد عبدالله الشباني، كما أن ثمة أبحاث متفرقة عديدة في جزيئات الموضوع ، لكن يلاحظ على هذه الكتابات الملاحظات التالية :

<u>أولاً</u> : إن هذه الكتابات تشكل محاولات للمقارنة قام بها متخصصون إما في الإدارة أو في القانون، ولم يطلع الباحث على دراسات في هذا الموضوع ـ كما هو في خطة البحث ـ لباحث متخصص في الفقه الإسلامي، وفي ظن الباحث أنه لا يمكن التوصل إلى نتائج ذي قيمة علمية في هذا الموضوع بغير المزاوجة بين التخصصين الإداري والفقهي الإسلامي .

<u>ثانياً</u> : إن هذه الكتابات تفتقر إلى التحليل العميق والدراسة المتأنية، بل إن منها من يتوصل إلى نتائج خاطئة علمياً بشكل واضح .

ومثال ذلك ما قرره الدكتور الشباني في كتابه الخدمة المدنية فيما يتعلق بالاستقرار الوظيفي

للموظف حيث يقول : « ولا يولي الإسلام عناية خاصة بالاستقرار الوظيفي للموظف » اهـ[1]، وهذا ما يخالف حقيقة الأمر، بل على العكس من ذلك فإن الدلائل التي تشير إلى اعتبار الإسلام للاستقرار الوظيفي كحق للموظف لا تكاد تخطئها عين، لكن الذي سبب له ذلك عدم رجوعه في بحثه إلى المصادر والمراجع الفقهية الإسلامية القديمة، وهو ما يغلب على مؤلفي هذه الكتابات.

ثالثاً : إن هذه الكتابات يغلب عليها في الاستدلال الاكتفاء بالشواهد والأحداث التاريخية من غير ما تحليل أو تكييف فقهي للأدلة.

٤ـ ثراء الشريعة الإسلامية في العلم الإداري، مما يجعل مصادرها التشريعية والفقهية والتاريخية مجالاً خصباً للبحث والدراسة.

مشكلــــة البحث:

إن الاستفسارات الأساسية التي يبتغيا هذا البحث الإجابة عليها سعيا للكشف عن ملامح وظيفة عامة إسلامية هي :

- ما هي الطبيعة التي يمكن أن نصف بها الوظيفة العامة الإسلامية ؟ هل هي وظيفة متدخلة أم حارسة ؟ أم أن لها طبيعتها الخاصة ؟

- وأيضا هل هي تكليف أم تشريف ؟ أم هي كلاهما معا ؟

- ثم ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين الموظف والدولة ؟ هل هي علاقة تعاقدية كما هو الحال في النظرة الأمريكية ؟ أم هي علاقة لائحية تنظيمية كما في الفرنسية ؟ أين تقف الوظيفة العامة الإسلامية من ذلك ؟

- هل عرفت الوظيفة الإسلامية « تحليل الوظائف وترتيبها » ؟

- « نظرية الموظف الفعلي » نظرية يفاخر بها القانون الإداري الفرنسي ، هل سبق الإسلام لمعرفتها؟

- بناءً على تكييف علاقة الموظف العام بالدولة ، كيف يؤثر ذلك على حقوق الموظف وواجباته وتاديبه وانتهاء عمله ؟

- ما هي الأسس التي يقيم عليها الإسلام اختيار موظفي الوظيفة العامة الإسلامية ؟

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٨٧.

■ هل يجوز عمل الكافر في الدولة الإسلامية ؟ إذا كان الإسلام يشترط إسلامية متولي طوائف من الوظائف العامة فهل هو مناقض لمبدأ المساواة والعدالة في ذلك؟

■ وبالنسبة للمرأة ما هو دورها في الوظيفة العامة ؟ هل هناك تمييز ضد المرأة واحتقار لها عندما يمنعها الإسلام من طائفة من الوظائف العامة ؟

كل هذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى إجابة، وهذه الإجابة تنطلق بالإضافة إلى أدلة الشرع من أدلة العلم الإداري الحديث نفسه، كما أن الإجابة عليها تأتي مصحوبة بالمقارنة بين نظرة الإسلام ونظرة غيره من المناهج الوضعية.

خطة البحث :

قسم الباحث هذا البحث إلى ثلاثة أبواب : تكلم في الباب الأول في الفصل الأول منه عن تعريف الوظيفة العامة لغة وقانونا بحسب المفهومي الأمريكي والمفهوم الفرنسي محللاً ومقارنا مع المفهوم الإسلامي، ووضع خلال ذلك تعريفاً مقترحاً للوظيفة العامة الإسلامية شارحاً إياه بعبارة موجزة، ثم تعرض لاستعراض المصطلحات المرادفة للوظيفة العامة قانونا وفقها.

أما في الفصل الثاني من هذا الباب فقد تكلم عن طبيعة الوظيفة العامة من حيث التدخل والحراسة مثبتا أن للوظيفة الإسلامية طبيعتها الخاصة المتوسطة بين الحراسة والتدخل ، كما تكلم عن طبيعة الوظيفة من حيث كونها تكليفاً وتشريفاً في آن واحد مثبتا ذلك بالدليل.

وفي الفصل الثالث تكلم الباحث عن إنشاء الوظائف العامة وشروط مشروعيتها في الإسلام ، كما بحث فيه تحليل الوظائف وترتيبها مثبتا سبق الإسلام ومعرفته لهذين الأمرين.

أما في الباب الثاني والمعنون بـ « شغل الوظيفة العامة » ، فتكلم في الفصل الأول منه عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام وبيّن فيه الضوابط الفارقة بين ما يحل وما لا يحل منه، ثم تكلم عن تزكية الموظف نفسه هل تجوز ؟، فأثبت جوازها بشروط، مستدلا أثناء ذلك ومبرهنا،، كما تناول في هذا الفصل أيضا وفي المبحث الثاني منه قضية من يعين الموظف العام ؟، وتناول خلالها نظرية الموظف الفعلي بالبحث والمقارنة ، وأثبت سبق الإسلام إلى معرفتها مما يظهر اقتباس الفرنسيين لها من المسلمين.

أما في الفصل الثاني من هذا الباب والذي خصصه الباحث لتكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة في الوظائف الثلاث الأمريكية والفرنسية والإسلامية ، فقد قارن الباحث بين هذه الثلاثة مقارنة

مفصلة مناقشاً ومرجحاً، وانتهى إلى ان التكييف الإسلامي للعلاقة هو العقدية، وانها عقد ذو طبيعة خاصة يختلف عن عقد الإجارة، لان الثاني عقد معاوضة مالية والاول ليس كذلك .

أما الباب الثالث من البحث والموسوم بـ« اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تاديبه، انتهاء عمله » فقسمه الباحث إلى قسمين، تكلم في الاول عن أسس اختيار الموظف العام سواء ما كان راجعا منها إلى الامانة :كالإسلام، والجنسية ، والصلاحية الاخلاقية ، أم ما كان راجعا منها إلى القوة: كاللياقة الصحية، والكفاءة العلمية والفنية ،والسن، والجنس، كما تناول نظرية الاصلح للوقت وهي ما يعرف في الإدارة الحديثة اليوم بالنظرية الموقفية، واثبت سبق الإسلام لمعرفتها ، وفي المبحث الرابع تكلم على شرط التثبت من صلاحية الموظف العام للعمل ، وأثبت سبق الإسلام لمعرفته أيضا.

وفي المبحث الخامس استعرض طرق اختيار الموظف العام لشغل الوظيفة العامة ،وأثبت سبق الإسلام لمعرفتها ، مدللاً بالادلة التشريعية ونصوص الفقهاء وشواهد التاريخ ، وهذه الطرق هي : الاختيار بالوراثة ،والاختيار بالتدريب ،والاختيار بالشورى والانتخاب ،والاختيار بالاختبار والمسابقة والوظائف المحجوزة.

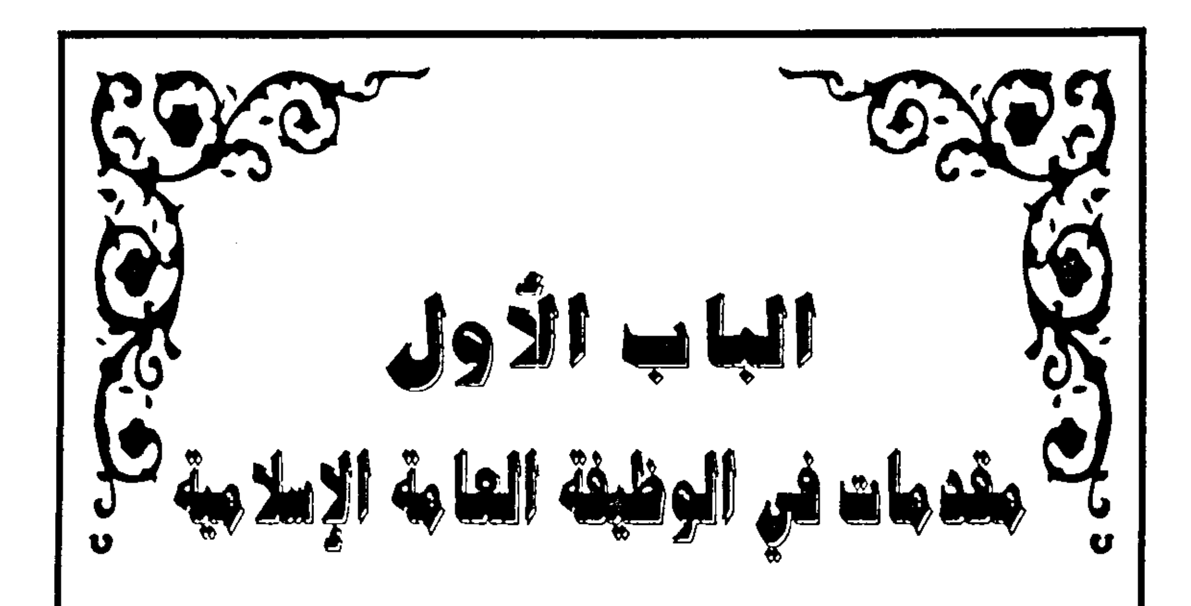
أما الفصل الثاني من هذا الباب فتكلم فيه في مبحثه الأول عن حقوق الموظف العام : أرزاقه ، ترقيته، إجازاته، حقه في الاستقرار الوظيفي، حقه في التظلم، وحقه في الانتساب للجمعيات والنقابات ، وحقه في ألا يكلف بما لا يطاق.

وفي المبحث الثاني منه تناول الحديث عن واجبات الموظف العام من: تفرغ للعمل، واحترام للشرعية ، وطاعة للرؤساء ، وتجرد واستقامة ، وولاء وإخلاص، ومحافظة على كرامة الوظيفة، وإتقان للعمل ،وكتمان لأسراره.

وفي المبحث الثالث تكلم عن تاديب الموظف العام جريمة وعقوبة، أما المبحث الرابع فختم به البحث بالحديث عن انتهاء الوظيفة العامة وحالاتها من :إقالة واستقالة، مبينا في ذلك كله رأي الشرع مدللاً وموضحاً.

وختاماً أسأل الله العلي القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان أعمالنا يوم القيامة، وأن يكون حجة لنا لا علينا، وأتقدم من أعضاء لجنة المناقشة الموقرة بالشكر والتقدير على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين



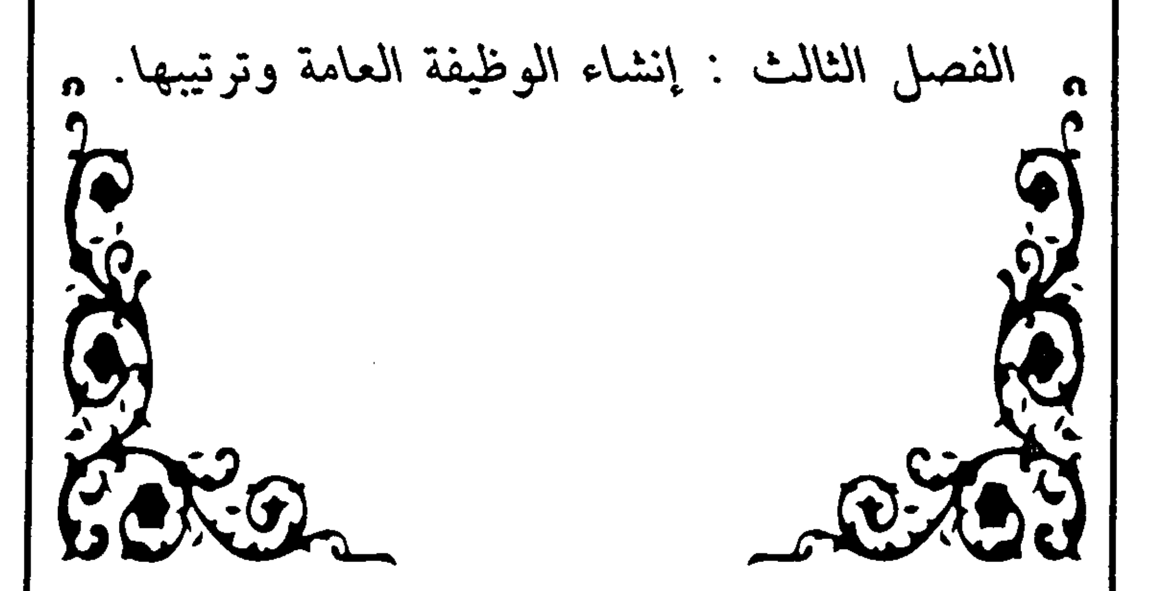
الباب الأول

مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية

الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً.

الفصل الثاني : أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها.

الفصل الثالث : إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها.



المبحث الأول

تعريف الوظيفة العامة لغة

مصطلح الوظيفة العامة يتكون من كلمتين : "الوظيفة" و "العامة" ، ويلزم هنا تعريف كل منهما.

أولاً : تعريف "الوظيفة" لغة [١] :

الوظيفة : على وزن فعيلة كـ " سفينة " ، مشتقة من كلمة " وَظَفَ " ، وهي كلمة تدل في أصل وضعها اللغوي على : التقدير، يُقال : وَظَّفَ عليه العمل : رتبه وقدره ، كما يقال : وَظَّفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئًا من رزق أو طعام.

هذا ما ذهب إليه ابن فارس [٢] ، لكن يرى الباحث أنها تدل على تقدير دوري دائم لا مطلق التقدير، فمعنى الدورية والدوام من معانيها الأصلية أيضاً ، يدل على ذلك ثلاثة أمور : الأول : المثال الذي أورده ابن فارس نفسه حيث قال : "يقال : وظَّفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئًا من رزق أو طعام " ا هـ [٣] ، فبيانه للمعنى اشتمل على عنصرين هما : التقدير بقوله " قدرت له " والدورية والدوام بقوله "كل حين" . الثاني : إن المعاني التي استعيرت هذه الكلمة للتعبير عنها سواء أكانت لغوية أم اصطلاحية تشتمل على العنصرين السابقين ، التقدير والدورية الدائمة ، كما سنرى قريباً . الثالث : إن ابن فارس قد ذكر أن مادة "وظب " تدل في أصل وضعها اللغوي على الدوام [٤]، وليس في اللغة غيرهما مما يبدأ بـ الواو مع الظاء ، مما يستأنس به على أن هذا التركيب اللغوي الذي يبدأ بالواو والظاء بعدها يفيد الدوام على الشيء، صِرْفاً في " وظب" ومشاركا لمعنى التقدير في "وظف" . وقد قوّى هذا الرأي عند الباحث ما ذكره القلقشندي حيث قال : "فالوظيفة : النصاب في الزكاة ، وأصله الشيء الراتب" اهـ [٥].

---

(١)انظر في المعنى اللغوي : ابن عباد ، المحيط في اللغة جـ١٠ ، ص ٤٣ ، ابن فارس، مقاييس اللغة جـ٦ ، ص ١٢٢ ، الجوهري، الصحاح جـ٤ ، ص ١٤٣٩ ، ابن منظور، لسان العرب جـ٣ ، ص ٩٤٩ - ٩٥٠ ، الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ص١١١١ - ١١١٢ ، مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ص ٧٤.

(٢) انظر ابن فارس، مقاييس اللغة جـ٦ ، ص ١٢٢ .

(٣) المرجع السابق، جـ٦ ، ص١٢٢ .

(٤) المرجع السابق ، جـ٦ ، ص ١٢١ .

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٦ ، ص ٣٥٥ .

أما المعاني التي استعملت كلمة "وظف" ومشتقاتها للتعبير عنها فهي :

١- عَظْمُ الساق في الدواب "الوظيف"، قال ابن فارس : « ثم استعير ذلك في عظم الساق، كأنه شيء مقدر، وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق ». ا هـ[1].

٢- يُقال : مَرّ يَظِفُهُم « أي : يتبعهم ، كأنه يجعل وظيفه - يعني ساقه - بإزاء أوظفتهم ومنه أيضا قولهم: "جاءت الإبل على وظيفٍ واحدٍ" : إذا تبع بعضها بعضا كأنها قطار، كل بعيررأسه عند ذنب صاحبه ، ولا شك أن هذا الاستعمال إنما نسل من الاستعمال الاول وهو "الوظيف" أي عظم الساق كما لا يخفى.

٣- الإلزام : يقال : وظَّف الشيء على نفسه : ألزمها إياه ، والمواظفة: الملازمة، يقال: واظفت فلاناً إلى القاضي : إذا لازمته عنده.

٤- المواظفة": الموافقة والمؤازرة.

٥- الإستيعاب ، يقال : إذا ذبحتَ ذبيحةً فاستوظف قطع الحلقوم والمريء والودجين ، أي : استوعب ذلك كله.

٦- الوظيفة: ما يقدر في كل يوم من طعام أو رزق أو عمل ونحوه، وجمعها : وظائف وَوُظف ، والتوظيف : تعيين الوظيفة.

٧- الوظيفة أيضا : العهد والشرط .

وما يتعلق بموضوعنا من هذه الإستعمالات هو المعنى السادس ، ومنه يتبين أن الوظيفة تُطلق على كل عمل معين أو مقدر ، فالوظيفة: العمل المعين أو الخدمة المعينة ، وباعتبار معنى الدوام والدورية تكون الوظيفة هي: الخدمة أو العمل المعين الدوري الدائم .

ثانيا : تعريف "العامة" لغة :[2]

العامة أو العامّ في اللغة مشتق من عمّ يعُمُّ عموماً، فهو عامٌّ ، وهي عامّةٌ ، وهذه الكلمة عَمّ أو عمَمَ تدل في أصل وضعها اللغوي - كما ظهر للباحث من المعاني التي استعملت للتعبير عنها - على

---

(١) ابن فارس، مقاييس اللغة ، جـ٦ ، ص ١٢٢ .

(٢) انظر : الجوهري، الصحاح جـ٥ ، ص ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، ابن منظور ، لسان العرب جـ٢ ، ص ٨٨٨ - ٨٩٠ ، الفيروز آبادي، القاموس المحيط ص ١٤٧٣ ، مجمع اللغة العربية في مصر، المعجم الوجيز ، ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

الشمول أو الاستيعاب والكثرة، ومن استعمالات هذه الكلمة ومشتقاتها الدالة على ذلك: العَمّ: الجماعة الكثيرة، والعمم: كل ما اجتمع وكثر، والعمم: عظمُ الخلق في الناس وغيرهم، والتام العام من كل أمر، وعمّ القوم بالعطية عموماً: شملهم، والعامّ: الشامل، والعام: خلاف الخاص والعامة من الناس: خلاف الخاصة، ويقال: جاء القوم عامة يعني جميعاً، والعامة: القيامة سميت بذلك لأنها تعم الناس بالموت.

المبحث الثاني

تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الأمريكي

ليس كل عمل يسهم في تسيير المرافق العامة في الدولة يسمى وظيفة عامة ، كما أنه ليس كل عامل في تسيير هذه المرافق يسمى موظفا عاما ، وإن كان ذلك الظن هو المتبادر إلى أذهان الناس عند سماعهم للتعبيرين الآنفين ، ولنقل إن هذا المعنى الواسع للوظيفة العامة هو المعنى العرفي لهذا المصطلح، ولنجعله أول معانيه الإصطلاحية ، لكن بالطبع ليس المعنى القانوني له [١] . أما المعنى القانوني لهذا المصطلح فيختلف باختلاف المفهوم الفلسفي القانوني الذي تقيم عليه كل دولة وظيفتها العامة ، حيث يتنازع دول العالم اليوم مفهومان للوظيفة العامة ، مفهوم أمريكي ، ومفهوم أوروبي أو فرنسي ، ودول العالم مابين معتمد لهذا المفهوم أو ذاك أو لخليط منهما ، وعليه يلزم هنا أن يُعرّف الباحث الوظيفة العامة بالنظر إلى هذين المفهومين لاختلافهما في أحدهما عنها في الآخر ، وسيبدأ بتعريفها وفقا للمفهوم الامريكي ، ثم وفقاً للمفهوم الفرنسي .

أولا : تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الأمريكي :

من تعريفات الوظيفة العامة وفقا لهذا المفهوم تعريفها بانها :

- "مجموعة واجبات ومسئوليات ، تحددها سلطة شرعية ، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف ، للقيام بتلك الواجبات ، ليحصل على ما يقابلها من حقوق [٢] ، وهو تعريف للوظيفة سواء أكانت وظيفة عامة أم وظيفة خاصة ، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة ووظيفة خاصة، فجوهر الوظيفة واحد ، حيث تكتسي الوظيفة بهذه الصورة العملية المادية الصرفة، والتي تجعلها مجرد مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات، ينهض بها شخص هو الموظف ، لينال في المقابل حقوقاً مادية ، في ظل عقد معاوضة مالية ، تُستهدف فيه المصلحة الذاتية من كلا الطرفين، الموظف من جهة ، وإدارة التنظيم من جهة أخرى ، من غير أن يكون لأحدهما ميزة على الآخر، سوى ما يجري الاتفاق عليه في العلاقة التعاقدية بينهما ، والذي يحدده إرادتاهما الحرتان، ففي المفهوم الأمريكي لا يوجد فرق في معنى ومفهوم الوظيفة بين التنظيمات الإدارية العامة المتمثلة في الدولة

---

(١) انظر : بلان، الوظيفة العامة، ص ١١ ، حشيش، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٦٠ .

(٢) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٥٢ .

وأجهزتها ومرافقها، وبين التنظيمات الإدارية الخاصة المتمثلة في الشركات والمشاريع الخاصة، ومعه فلا يبقى لوصف الوظيفة بالعمومية من معنى - في ظل هذا المفهوم - سوى الإشارة إلى أن هذه الوظيفة، إنما تؤدي في دوائر الدولة وأجهزتها ليس إلا، بل إنه وبسبب انعدام الفرق هذا لا تعرف الأدبيات القانونية الأمريكية مصطلح الوظيفة العامة بالمعنى القانوني الذي تعرفه به أوروبا وفرنسا على وجه الخصوص، والسبب في هذه المماثلة بين الوظيفة العامة والخاصة في المفهوم الأمريكي راجع إلى الفكر الأيدلوجي الأمريكي المغرق في الفردية ، الذي يرى بسبب فرديته تلك أنه لا تميز للعمل الذي تقوم به السلطة العامة عن العمل الذي يقوم به الأفراد، فكلاهما يمثل مصلحة مقدرة ومعتبرة ، وليست إحدى المصلحتين أولى بالتقديم عند التعارض من الأخرى، وإن كانت الأولى عامة والثانية خاصة ، فالفرد بمصالحه وأعماله الخاصة ندٌ ومساوٍ للسلطة العامة بمصالحها وأعمالها العامة ، وعند قيام علاقة حقوقية بينهما بالتعاقد يسري على السلطة العامة ما يسري على الفرد، وتتقيد السلطة بما يتقيد به الفرد، والمحدد لكلٍ منهما إنما هو التزامات كل منهما التعاقدية، والتي تثبت قانونا بإرادتيهما الحرتين، فالسلطة العامة في تعاملها مع الفرد كالفرد في تعامله مع فرد آخر، ينظم كلتاالعلاقتين قانون واحد ، لأنه مجدداً لا مزية للمصلحة التي تمثلها السلطة على المصلحة التي يمثلها الفرد، بل قد يكون العكس هو الصحيح، إذ الفلسفة التي يقوم عليها هذا المفهوم مفادها أن الحقوق والحريات الحقيقية الأصلية والطبيعية إنما هي الحقوق والحريات الفردية ، وهي حقوق وحريات سابقة في الوجود على السلطة والقانون كذلك ، بل إن السلطة ما قامت إلا بإرادات الأفراد أنفسهم ، ومن أجل حماية حقوقهم وحرياتهم، فالفردية في ظل هذا المفهوم الأمريكي مقدمة على السلطة العامة ، تَقَدُّمَ الأصل على الفرع، والغاية على الوسيلة ، ثم إن ثمة تراثاً أمريكيا شكلته ظروفهم السياسية والتاريخية التي مروا بها، والتي جعلت الفرد الأمريكي ينظر للسلطة العامة نظرة شك وريبة وتخوف، مما جعل العلاقة بينهما تتسم بالحرص من قبل الأفراد على تكريس ما يلي :

١- إضعاف هذه السلطة بتفتيتها وتوزيعها إلى سلطات متعددة ، واعتماد مبدأ الدورية في الحكم والإدارة معا، بحيث تتغير السلطة الحاكمة كل أربع سنوات، فيحل الحزب المنتصر في الانتخابات محل الحزب الخاسر في سلطة الحكم وكذا في الإدارة، فيتغير الموظفون، ويشغل الوظائف العامة أنصار الحزب الفائز.

٢- تشديد الرقابة البرلمانية على السلطة العامة .

٣- إظهار الأفراد عدم احترامهم للسلطة العامة، والسخرية منها ومن رموزها من السياسيين

والإداريين في كل مناسبة .

يجري ذلك من قبل الافراد تجاه السلطة العامة لمنعها من التغول والطغيان على الحقوق والحريات الفردية المقدسة بمفهومها المطلق،ولذا لا يتصور في ظل هذه العقيدة الفلسفية أن تحظى السلطة العامة في أي علاقة مع الأفراد - ومن ذلك الوظيفة العامة - باي معاملة تفضيلية، أو أن تمنح من الامتيازات ما يعد خارقاً للشريعة أو القانون المنظم لعلاقات الأفراد بعضهم مع بعض ، وكذا لا تقبل هذه العقيدة الفردية من جهة أخرى أن يستقل الموظفون في هذه العلاقة بقانون خاص بهم ، وبحقوق وواجبات وضمانات متميزة تختلف عن تلك التي يتمتع بها نظراؤهم من العاملين في القطاع الخاص .[١] ومن هذا المنطلق يعتبر الامريكيون أن الوظائف العامة ، مجموعة من الأعمال المتخصصة، تتم وفقاً للقانون الذي يحكم الإدارة العامة (الحكومة) والخاصة (القطاع الخاص) على السواء وهو قانون العقدية [٢] .

---

(١) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة ص ١٢ - ١٦ ، حرب، مبدأ المساواة ، ص ٦٥ - ٧٢ ، مصطفى، الوظيفة العامة، ص ١٤٣-١٤٦ .

(٢) حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ١٣ .

المبحث الثالث

تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الفرنسي

هناك تعريفات عدة للوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم ذكرها الباحثون القانونيون في مؤلفاتهم ومن ذلك تعريفها بانها :

- « كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتالف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة ».[١]

- « خدمة عامة، يؤديها موظف عام للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها أو مصالحها العامة، في نطاق قانوني معين ، يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة، وعلاقتهم به منظماً لحقوقه وواجباته الوظيفية».[٢]

- « مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها صاحبها بطريقة مستمرة، وبصفة مهنية، في عمل الإدارة ، تحقيقاً للصالح العام» .[٣]

- « عمل دائم، في خدمة مرفق عام، تديره الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام "[٤].

من خلال هذه التعاريف تظهر ملامح الوظيفة العامة وفق المفهوم الفرنسي، حيث تعتبر الوظيفة العامة بموجب هذا المفهوم مهنة يلتحق بها الموظف في باكورة حياته العملية وينقطع لها مبدئياً مدى حياته العملية ، وإلى حين إحالته على التقاعد ، فالوظيفة العامة هنا تؤلف كياناً قائماً بذاته ، وعالماً متميزاً ومهنة خاصة في المجتمع تختلف عن سائر الوظائف والمهن في القطاع الخاص، وتخضع لقانون خاص ذي طبيعة خاصة ومختلفة عن قانون العمل.

ويؤلف الموظفون وفق هذا المفهوم طبقة خاصة داخل المجتمع، لها ميزاتها وتراثها وتقاليدها، وتتمتع بامتيازات خاصة بها لا نجد لها مثيلاً في القطاع الخاص أو الوظيفة الخاصة، الموظفون هنا عمال الدولة ، ينفذون رغباتها وأوامرها ، ويؤلفون جزءاً لا يتجزأ من بنيانها الإداري.[٥]

---

(١) حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٧.

(٢) حرب، مبدأ المساواه ، ص ٤٦ .

(٣) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٤ .

(٤) الجمل، الموظف العام ، ص ٢٥ ، كنعان، القانون الإداري الأردني ، جـ١ ، ص ٩٤ .

(٥) بتصرف يسير عن حبيش، الوظيفة العامة ، ص ١٦ .

ويعود السبب في هذه النظرة للوظيفة العامة في القانون الفرنسي خاصة والاوروبي عامة، إلى الظروف السياسية والتاريخية اللذين ساهما مجتمعين في أن يتصف أفراد المجتمعات الاوروبية والمجتمع الفرنسي على وجه الخصوص، باحترام السلطة العامة وتقديرها وتعظيمها، وذلك للدور الذي تنهض به، من خلال جهازها الإداري في تسيير المرافق العامة للدولة، فالسلطة العامة وإدارتها وموظفوها العامون موضع احترام وتقدير أفراد المجتمع ، بسبب ما يقومون به من عمل ووظيفة هي في اعتقاد المجتمع مهمة وحيوية ، هذا أولاً ،[1] وثانياً : فإن الفكر الفلسفي الفرنسي وإن كان فردياً كما هو الامريكي إلا انه وبسبب الضرورات العملية الواقعية لا يرى في عمل السلطة الممثل للمصلحة العامة من حيث قيمته وخطره مساوياً لعمل الافراد الممثل لمصالحهم الخاصة ، وعليه فإن هذا الفكر يعمل من وحي هذه الواقعية على ترجيح كفة السلطة العامة تجاه الأفراد عند تعارض المصالح -وهذا في الإدارة العامة خاصة دون الإدارة الخاصة أو قانون العمل- وذلك ضماناً لإستمرار سير المرافق العامة للدولة، والتي يمس تعطل أحدها بالمجتمع كله ، ولذا أتاح هذا الخروج عن الفردية أن تتمتع السلطة العامة بامتيازات قانونية، تتيح لها المحافظة على دوام واستمرار سير هذه المرافق ، ولو على حساب المصالح الخاصة للافراد ، كما في الامتياز الذي يعطيه القانون للسلطة العامة باستملاك الأموال المملوكة للافراد للمصلحة العامة جبراً عنهم مع دفع التعويض المناسب لهم، وهو الأمر الذي لا يجوز في علاقة الأفراد بعضهم ببعض ، وأيضاً أن تتمتع السلطة العامة وإدارتها بامتيازات تفضيلية في علاقتها مع موظفيها ، ضمانا لدوام سير المرافق العامة، فالموظف ليس نداً للإدارة وليس مساوياً لها في ظل علاقة الوظيفة العامة في المفهوم الفرنسي، لأن المصلحة الخاصة ليست نداً للمصلحة العامة، لذا أعطيت الإدارة في علاقتها مع الموظفين العموميين امتيازات وصلاحيات قانونية تنظيمية خاصة خارجة عن المألوف في علاقات العمل في القطاع الخاص، تمكنها من تكوين الجهاز الوظيفي المناسب وبالصفات التي تريد، من أجل الوفاء بحاجتها ضمان دوام سير المرافق العامة في الدولة، حفاظاً على المصلحة العامة ، مع مراعاة أن يتمتع أيضاً أفراد هذا الجهاز الوظيفي من الموظفين العموميين بامتيازات زائدة عما يتمتع به نظراؤهم في علاقات العمل في القطاع الخاص أو الوظيفة الخاصة ، وبذلك ظهر في ظل هذا الفكر قانون خاص استثنائي للوظيفة العامة يرسم علاقة الموظف العام بالإدارة محدداً طبيعة هذه العلاقة ، ومحدداً واجبات الموظف العام ومسئولياته ، وكذا حقوقه وامتيازاته بالمقابل، من غير أن يترك تحديد ذلك كله لإرادة الأفراد واختياراتهم كما هو المألوف في علاقات العمل التعاقدية في القطاع الخاص ، وذلك لأن المصالح التي تمثلها الوظيفة العامة مصالح عامة لا تحتمل تركها لإرادات الأفراد واختياراتهم التي قد تكون موافقة أو مخالفة للمصلحة العامة [2].

---

(١) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠ ، ٢٠ .

(٢) انظر : المرجع السابق، ص ٤٩ ، بلان، الوظيفة العامة ، ص ٣٠ - ٣١ ، حبيش ، الوظيفة العامة، ص ١٧ ، ٤٣

المبحث الرابع

تعريف الوظيفة العامة شرعا

لقد استعمل الفقهاء المسلمون كلمة وظيفة للتعبير عن معان اصطلاحية مختلفة، مستفيدين في ذلك من معناها اللغوي الواسع الدلالة ، حيث يمكن إطلاقها على التقادير الدورية الدائمة من أعمال أو أرزاق أو أطعمة أو أموال أو غيرها من الامور ، ومن هذه الإستعمالات الاصطلاحية :

١ـ استعمالها للتعبير عن المبالغ المالية التي تؤخذ بشكل منتظم دوري ، كالضرائب، والخراج والزكاة، أما استعمالها بمعنى الضريبة فمنه : قول الشاطبي : «إنا إذا قررنا إماماً مطاعا ، مفتقرا إلى تكثير الجند، لسد الثغور، وحماية الملك المتسع الأقطار، وخلا بيت المال، وارتفعت حاجات الجند إلى ما لا يكفيهم، فللإمام إذا كان عدلاً أن يُوَظِّف على الأغنياء ما يراه كافياً لهم في الحال ، إلى أن يظهر مال بيت المال، ثم إليه النظر في توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك » اهـ[1].

وقول ابن تيمية : « وهذا كالوظائف السلطانية التي توضع على القرى ، مثل أن يوضع عليهم عشرة آلاف درهم » اهـ[2].

وأما استعمالها بمعنى الخراج : فعند الحنفية : الخراج إذا كان نقوداً سُمي خراج وظيفة ، وإذا كان بعض الخارج من الأرض سُمي خراج مقاسمة [3].

وأما استعمالها بمعنى الزكاة : فمنه قول الزيلعي الحنفي : « الزكاة وظيفة المال النامي » اهـ[4].

٢ـ استعمالها في باب الوقف للتعبير عن الأجر الراتب الدوري في مقابلة عمل دائم قال الحموي : « المراد بالوظائف : إعطاء المعاليم للأشخاص في مقابلة الخدمة، وبالمرتبات : إعطاؤها لا في مقابلة خدمة، بل لصلاح المُعْطَى أو علمه أو فقره » اهـ[5].

٣ـ استعمالها للتعبير عن واجبات العمل التي يؤديها العامل في مهنة ما ، ومن ذلك : قول ابن القيم : « صاحب الديوان الذي وظيفته أن يكتب المستخرج والمصروف » اهـ[6].

---

(١) الشاطبي ، الاعتصام ، جـ٢ ، ص ٣٥٨ .الضريبة : ما تفرضه الدولة من المال على أشخاص الشعب أو ممتلكاتهم .

(٢) ابن تيمية ، المجموع ، جـ٣ ، ص ٣٤٠ .

(٣) انظر : ابن عابدين ، الحاشية ، جـ٣ ، ص ١٧٩ ، قلعة جي ، معجم لغة الفقهاء ، ص ٥٠٦ . الخراج: ما تأخذه الدولة من الضرائب على الأرض المفتوحة عنوة، أو الأرض التي صالح أهلها عليها .

(٤) الزيلعي، تبيين الحقائق ، جـ٣ ، ص ٢٧٥

(٥) الحموي، غمز عيون البصائر، جـ١ ، ص ٣٣٤ .

(٦) ابن القيم ، الطرق الحكيمة ، ص ٣٣٣ .

وقول السبكي : « كاتب السر ووظيفته التوقيع عن الملك ، والاطلاع على أسراره التي يكاتب بها، وعنه تصدر التواقيع بالولايات والعزل » اهـ[١].

٤ـ استعمالها للتعبير عن المهنة أو العمل الدائم بحقوقه وواجباته سواء أكان عملاً في خدمة الدولة أم عملاً خاصاً ، ومن ذلك أن السبكي في كتابه معيد النعم ومبيد النقم وبعد أن عدّد المهن في عصره، سواء ما كان منها مهنة في خدمة الدولة ، أم ما كان منها مهنة خاصة ، قال : « فايعرض كل ذي وظيفة تلك الوظيفة على الشرع » اهـ[٢] وقال في موضع آخر : « وما من وظيفة إلا وللمسلمين حقوق على صاحبها » اهـ[٣].

ويميز العلماء المسلمون الوظائف التي تكون في خدمة الدولة بوصفها بـ« الخلافية » و « السلطانية » فيقولون : "وظائف خلافية " و "وظائف سلطانية " تمييزا لها عن الوظائف الخاصة[٤].

على أن الباحث قد وجد القلقشندي في صبح الأعشى يصفها بـ "العامة" وهي ذات الصفة التي تطلق عليها اليوم في الاصطلاح الحديث، وعليه يمكن القول أن "الوظيفة العامة " كاسم يطلق على العمل الدائم في خدمة الدولة ، قد عرفته الأدبيات الإدارية الإسلامية ، يقول القلقشندي : « وكذلك نظر الحسبة، فإنه من أخص مصالح الخلق وأعمها ، وآكد الوظائف العامة وأكملها استقصائية للمصالح الدينية والدنيوية وأتمها » اهـ[٥].

وغنيٌّ عن البيان أنّ ما يتعلق بموضوع البحث من هذه الاستعمالات الاصطلاحية للكلمة هو الاستعمال الرابع لها، والذي تطلق فيه على العمل الدائم في خدمة الدولة بحقوقه وواجباته.

وقد أسفر البحث عن أننا كمسلمين نمتلك مفهوماً راقياً للوظيفة العامة لم تصل إليه ولم تدانه أحدث مفاهيم الوظيفة العامة اليوم، بل إن الباحث يرى أن المفهوم الفرنسي للوظيفة العامة على وجه الخصوص قد استفاد استفادةً كبيرةً من المفهوم الإسلامي لها، وأن رجال الإدارة والحكم الفرنسيين قد اقتبسوا مفهومهم للوظيفة العامة من المفهوم الإسلامي، لكن بما يتناسب مع ثقافتهم وبيئتهم الإجتماعية والسياسية.

---

(١) السبكي، معيد النعم، ص ٣٠.

(٢) المرجع السابق، ص ١١٤.

(٣) المرجع السابق، ص ١١٤.

(٤) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٧٣ ، وما بعدها.

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى، جـ ١١ ، ص ٢١٥.

وعليه يقترح الباحث التعريف التالي للوظيفة العامة شرعا، وهو تعريفها بأنها:

« عمل مشروع دائم، يقلده الإمام أو من ينيبه، لشخص طبيعي أهل له، برضاه على سبيل الدوام والاستقرار، في خدمة مرفق عام مشروع ، تديره الدولة بشكل مباشر».

● شرح التعريف :

وسيتناول الباحث هذا التعريف بالشرح والبيان بحسب ما يقتضيه الحال، مبيناً خلال ذلك عناصر الوظيفة العامة الإسلامية، فيقول :

"عمل مشروع" : فلا يعد العمل غير المشروع وظيفة عامة إسلامية ، إذ يجب أن يكون العمل موافقاً لشرع الله، وذلك لان الإدارة العامة في الدولة الإسلامية بوظائفها وأهدافها التي تتغيا تحقيقها ما هي إلا جندٌ من جند الله، وبناء على ذلك فإن المكلِّف بالأعمال والمهام حقيقة هو الله ، وعمال الإدارة - أو الموظفون - هم في الحقيقة عمال الله وجنده، والإدارة الأرضية البشرية ما هي إلا نائبة عن الله في التكليف، وعليه فلا يُسمى وظيفة عامة ما لم يكن عهداً بتكاليف وأعمال شرعية ، ويؤكد ابن تيمية هذا المعنى ويقرره بقوله : « والولايات كلها : الدينية مثل إمرة المؤمنين وما دونها من ملك ووزارة، وديوانية سواء كانت كتابة حساب لمستخرج أو مصروف في أرزاق المقاتلة أو غيرهم، ومثل إمارة حرب، وقضاء، وحسبة، وفروع هذه الولايات، إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر » اهـ(١).

"دائم" : إن ما يطلق عليه علماء المسلمين اسم وظيفة من الأعمال المتعلقة بخدمة الدولة لا بد أن يكون دائماً. وذلك لأن كثيرا من المصالح العامة التي يجب على الدولة القيام بها هي من المصالح والحاجات العامة الدائمة ، وهي تحتاج إلى وسائل دائمة من أعمال ووظائف للنهوض بها، مما يقتضي ديمومة الوظائف العامة واستمرارها ، إذ إن الوظائف العامة هي وسائل الإدارة في الدولة لتحقيق أهدافها من المصالح العامة ، وتمثيلاً لذلك يقول الباحث : من المصالح العامة تلك المتعلقة بإقامة الدين في المجتمع وحمايته، من صلاة، وزكاة ، وحج، وجهاد ، وحسبة ، وقضاء ، وفتوى .. الخ ، فهذه المصالح دائمة ، وكذا وسائل تحقيقها من الوظائف العامة ينبغي أن تكون دائمة ، من مثل : وظيفة الإمامة، والعمل في جمع الزكاة وتوزيعها ، والعمل في تنظيم الحج ، والعمل العسكري ، والعمل في مراقبة التزام المجتمع بالشرع ، والعمل في القضاء ، والعمل في الإفتاء ... الخ .

---

(١) ابن تيمية، المجموع، جـ ٢٨ ، ص ٨٠.

"يقلده الإمام أو من ينيبه" : الاصل والقاعدة في فقه الولايات والوظائف العامة الا يتولى أحدٌ منصباً إلا بتقليدٍ صحيحٍ من الإمام أو من ينوب عنه في ذلك ، فالتقليد من الإمام إذاً عنصرٌ أساسيٌ في الوظيفة، إذ لا يكون الشاغل لها موظفاً عاما إلا بتقليده إياها من الإمام أو نائبه، قال الحصكفي : « لا ولاية لمستحق إلا بتولية » اهـ.[١]

وقد رتب الفقهاء على عنصر التقليد من الإمام عدم شرعية غصب الوظائف العامة والاستيلاء عليها كرها من غير رضا الإمام.

وأما ما يُعرف في القانون الإداري بالموظف الفعلي ، وهو الشخص الذي يقوم بمعاونة الإدارة العامة في ظروف استثنائية، ويؤدي مهام وظيفة عامة، بنية النفع العام، دون تقليد من الإمام،فهذا الشخص بالرغم من افتقاده لعنصر التقليد من الإمام، إلا أن الفقهاء المسلمين قد صححوا عمله الموافق للشرعية ، ونزلوه منزلة الموظف العام استثناء للضرورة [٢].

"لشخص طبيعي أهل له" : فلا بد أن يكون الشاغل للوظيفة أهلا للقيام بها ، والأهلية إنما ترجع إلى ركنين هما : القوة والأمانة ، ولا شك أن اعتماد الوظيفة العامة الإسلامية هذه القاعدة في اختيار موظفيها يعني أن هذه الوظيفة تفتح المجال أمام جميع مواطني الدولة الإسلامية ، وتكافئ بين فرصهم في الحصول على الوظائف العامة ، دون أن ينحصر ذلك في جنس أو طائفة أو جماعة بعينها ، فلا تفضيل بين زيد وعمرو إلا لمعيار القوة والأمانة والمصلحة العامة [٣].

"برضاه" : الرضا شرط في التقليد، قال الماوردي : "ثم تمامها موقوف على قبول المولَّى ، فإن كان التقليد مشافهة، فقبوله على الفور لفظا، وإن كان مراسلة أو مكاتبة، جاز أن يكون على التراخي، ويجوز قبوله بالقول على التراخي » اهـ[٤]، ولا يقدح في ذلك ما نص عليه الفقهاء من أنه إذا لم يوجد أهل للوظيفة إلا شخص واحد فإنه يتعين لها، ويُلزم على القيام بها ، وإن أبى يُجبر[٥]، وذلك لأن ولي الأمر هنا لا يجبره على الرضا بتحمل التزام الوظيفة عن طريق عقد التقليد ، وإنما يجبره على تنفيذ التزام قد رضي به سابقاً عندما أعطى البيعة لإمامه ورضي الدخول في طاعته، ففي مثل هذه الحالة فإن الرضا حاصل بالقيام بالوظيفة من يوم أن رضي والتزم طاعة إمامه ، فلا إكراه هنا، خاصة وأن إمامه لا

---

(١) الحصكفي الدر المختار، جـ٤ ، ص ٤٢٤ .

(٢) انظر : العز بن عبد السلام ، قواعد الاحكام ، جـ ١ ، ص ٧٠ .

(٣) انظر : الغزالي، التبر المسبوك ، ص ٧٤ ، ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ٩ - ١١ ، الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص١٨ .

(٤) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٨ .

(٥) انظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٥ ، ص ٣٦٨ .

يجبره إلا لضرورة، ولتنفيذ واجب شرعي تعين له هو دون بقية المسلمين ، فالقضية هنا لم تعد قضية تكليف كفائي يسعه أن ينهض به أو لا ينهض ، بل أصبحت قضية تكليف عيني لا يملك أمامه سوى التنفيذ، وأما أمر رضاه بذلك فقد حسم يوم أن آمن بهذا الدين وأعطى البيعة لإمامه [١].

"على سبيل الدوام" : أي إن إشغال الموظف العام للعمل في خدمة الدولة يكون بشكل دائم لا مؤقت، وقد عرفت الوظيفة العامة الإسلامية هذه الديمومة في الإشغال وضرورتها في دوام سير المرافق العامة، وتشجيع الأفراد على العمل في الوظيفة العامة.

ومما يدل أيضا على ذلك : معرفة الوظيفة العامة الإسلامية لنظام الترقية في العمل من الوظيفة الأدنى إلى الوظيفة الأعلى ، وهذا لا يعني أن الإدارة العامة الإسلامية لم تعرف العاملين المؤقتين، لكنها كانت تسميهم أجراء، وتسمى ما يستحقونه من مال مقابل عملهم أجرة ، في حين تُسمى ما يستحق العامل الدائم أو أهل الديوان أو أرباب الوظائف بالعطاء أو الرزق[٢].

"والاستقرار" : كلمة الاستقرار هنا تشير إلى جملة الامتيازات والضمانات التي تعطيها الإدارة الإسلامية العامة للعامل في خدمة الدولة من أرباب الوظائف العامة من أجل إبقائه في الوظيفة، وإقناعه بجدوى هذا البقاء، وتحصينه ضد الاستقطاب من الجهات المنافسة خاصة كانت أو عامة، ومن هذه الامتيازات أن العامل الدائم في الدولة يتمتع بنظام أجور يحفظ الكرامة الإنسانية ، عن طريق الوفاء بحاجاتها الأساسية، ويكافئ التميز والإبداع والإنجاز أيضاً ، كما أنه نظام يعتني بالعامل في مرضه، ويكفله عند عجزه، ويكفل أهله عند موته، هذا في الدنيا، أما في الآخرة فهنالك الأجر الذي لا تستطيع إدارة عامة أو خاصة غير الإدارة العامة الإسلامية أن تعد به أو تعطيه لأفرادها، ألا وهو رضا الله والجنة ، وكل ذلك سيأتي مفصلاً إن شاء الله تعالى عند الحديث عن أجور الموظفين في الباب الثالث[٣].

---

(١) انظر : ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ١٨٤.

(٢) انظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ٢١٤ - ٢١٩ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص٤٤ ، ١٦٣ ، ٢٦٢ ، ابن قدامة ، المغني، جـ٧، ص ٣١٩ ، محمد بن الحسن ، السير الكبير، جـ٣ ، ص ٨٦٧ ، الحصكفي، الدر المختار ، جـ٦ ، ص٢٥٥.

(٣) قال تعالى : ﴿ومن يخرج من بيته مهاجرا إلى الله ورسوله ثم يدركه الموت فقد وقع أجره على الله وكان الله غفوراً رحيماً...﴾ سورة النساء / ١٠٠.

- وأخرج أبو داود في سننه برقم (٢٩٢٩) عن النبي ﷺ قوله : «من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً ، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً ...» اهـ.

- انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٧ - ٢٥٨.

أما الضمانات فمنها القاعدة الذهبية التي تحكم العزل أو الإقالة في الوظيفة العامة الإسلامية وهي ما قرره الفقهاء من أنه لا عزل بلا سبب مشروع .[١] ومن هذه الضمانات أيضاً وجود قضاء خاص للنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة، بحيث يستطيع الموظف التظلم ضد أي من القرارات الجائرة بحقه ، والحصول على محاكمة عادلة يستطيع خلالها الدفاع عن نفسه، والاطمئنان لنيله كامل حقه، وذلك نظراً لما يتمتع به هذا النوع من القضاء من الهيبة والقدرة على تنفيذ أحكامه التي يصدرها بحق أي كان من أصحاب النفوذ والسلطة في المجتمع. ويُسمى هذا القضاء بقضاء المظالم [٢].

"في خدمة مرفق عام مشروع" : تشير كلمة "خدمة" إلى طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية ، والروح التي ينبغي أن تُؤدَى بها هذه الوظيفة من قبل أفرادها، فقد سبق أن بيّن الباحث أن هذه الوظيفة تكليف من الله ، وهذا التكليف يستهدف تحقيق المصلحة العامة للأمة في عاجل حياتها وآجلها، وعليه فإن القائم بهذه الوظيفة أو بهذا التكليف هو في الحقيقة ناهض برسالة مقدسة شرعية، مسئول عنها أمام الله والأمة والحاكم ، وأما الهدف الذي يتغياه فهو تحقيق المصلحة العامة بتوفير الحاجات العامة للجمهور وخدمتهم، وهو هدف يختلف عن أهداف العاملين في القطاع الخاص، الذين يستهدفون الربح المادي ، ويؤدون أعمالهم بروح الربح والمعاوضة المالية المحضة، ولذا تتمتع الإدارة العامة الإسلامية، وكذا موظفوها بامتيازات وسلطات لا تتمتع بها الإدارة الخاصة في القطاع الخاص والعاملين فيها ، وذلك ضرورة كون هدف الأولى المصلحة العامة المتمثلة في الخدمة ، وهدف الثانية المصلحة الخاصة المتمثلة في الربح، ولا مساواة بين الاثنتين من حيث الأهمية في الفكر والفقه الإسلامي، ولذا تختص الإدارة العامة الإسلامية ووظيفتها العامة بأحكام تشريعية خاصة تختلف عن تلك التي تحكم الإدارة الخاصة في القطاع الخاص، والموظف العام وإن تمتع بسلطات وامتيازات تزيد عما يتمتع به نظيره في القطاع الخاص إلا أنّ عليه أن يتذكر دائماً أنه ما أعطي هذه السلطات والامتيازات ليتخذها سلما لتحقيق مصالحه الخاصة ، أو ليتسلط بها على الناس ويظلمهم، بل أعطيها لخدمتهم، وتحقيق مصالحهم العامة، ورعايتهم.

أما المرفق العام الذي تشكل الوظيفة العامة ـ كعمل دائم ـ جزءاً من تنظيمه الإداري ، فالمقصود به كما سبق بيانه : المنظمة التي ينشؤها المشرع، للصالح العام ، بقصد الإشباع المنظم المؤكد الدائم للحاجات، التي يقدر أنها ذات أهمية قصوى للمجتمع ، [٣] وإذا كان مصطلح المرفق العام لم يستخدم

---

(١) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٩ ، ابن قدامة ، المغني ، جـ١١ ، ص ٤٧٩ .

(٢) انظر : ابن خلدون ، المقدمة، ص ١٧٥ .

(٣) الحمل، الموظف العام، ص ٢٨ .

في أدبيات الإدارة الإسلامية إلا أن مسماه معروف لهذه الإدارة ، حيث أفردت الدولة الإسلامية الحاجات العامة المؤكدة الدائمة في منظمات مستقلة ، كل منها يختص بإشباع حاجة معينة من هذه الحاجات ، وقد أُطلق على هذه المنظمات الإدارية المستقلة أو المرافق العامة الإسلامية تسميات مختلفة ، فتارة يقال : ولاية الحج، وولاية الحرب ، وولاية الشرطة، وولاية الصدقات، وتارة يقال : ديوان الخراج وديوان المقاتلة وديوان البريد وديوان الطراز ، وثالثة يقال خطة القضاء، وخطة الإفتاء، وخطة الحج، وخطة الجهاد، ورابعة يقال : نظر البيمارستان أي المستشفى ، ونظر الأحباس وهي الأوقاف ، ونظر الجيش ... الخ[١].

والمقصود هنا أن تكون الوظيفة العامة ـ كعمل دائم ـ جزءا من التنظيم الإداري لمرفق عام: "تديره الدولة بشكل مباشر" : أمّا المرافق العامة التي تديرها الدولة لكن ليس بشكل مباشر، كما هو الحال في المرافق العامة التي تدار بأسلوب القبالة أو الإلتزام أو التضمين، فالعاملون فيها لا يعتبرون من الموظفين العاملين في خدمة الدولة.

والقبالة تعني: التزام أداء عمل معين على عِلاته مقابل أجر محدد [٢] . ومن صورها : أن يدفع السلطان أو نائبه صقعاً أو بلدة إلى رجل مدة سنة مقاطعة بمال يؤديه إليه من عشور أموال التجارة، ويكتب عليه بذلك كتابا .[٣]

وهي بلغة العصر أن تقوم الدولة بدفع المرافق العامة الاقتصادية ـ على وجه الخصوص ـ إلى القطاع الخاص ليتولى إدارتها لقاء أجر محدد، ويتخذ هذا التعاقد على إدارة المرافق العامة بين الدولة والقطاع الخاص أشكالاً متعددة متنوعة في العصر الحالي، وقد عرفته الدولة الإسلامية كما رأينا في الصورة السالفة ، ومنه أيضاً معاملة النبي ﷺ لليهود في أراضي خيبر، حيث تركها في أيديهم يزرعونها، على أن يدفعوا إليه نصف الناتج كل عام، وذلك لأنه رأى أن إدارتهم لها أكفأ من إدارة المسلمين فيما لو أداروها، لنقص خبرة المسلمين الزراعية، وأيضاً فإنه ﷺ كان يشكو من قلة الأيدي العاملة من المسلمين، وحاجته إلى المتوفر منها في الجهاد ، ولذا كان دفعه إياها لليهود ليتولوا النهوض بزراعتها

---

(١) انظر ، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ١٢٧ ، ١٣٧ ، ١٤٥ ، ابن خلدون، المقدمة، ص ١٧٣ ، القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ١١ ، ص ٢٤٨ ، ٣١٤.

(٢) قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٣٥٥ ، وانظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٢ ، ص ٣١١ ، أبو يوسف، الخراج ، ص ١٠٥ ، ١٠٦ ، الماوردي قوانين الوزارة ، ص ١٢٣.

(٣) الموسوعة الفقهية الكويتية ، جـ٣ ، ص ١١٤ ـ ١١٥.

واستغلالها نظير أجر محدد، ولا شك أن العاملين فيها من اليهود يومئذ لا نستطيع اعتبارهم موظفين للدولة الإسلامية.[١]

ومنه أيضاً عقد الخراج الذي ابتكره عمر، ودفع بموجبه أراضي السواد في العراق إلى أصحابها يستغلونها نظير عوض مالي يدفعونه للدولة الإسلامية، حيث واجهته ذات المشكلة التي واجهت النبي ﷺ مع أراضي خيبر، فاستخدم - كما النبي ﷺ - أسلوب الإدارة غير المباشرة للمرافق العامة بالاستعانة عليها بالقطاع الخاص، وعندئذ لا يكون عاملو القطاع الخاص المتعاقدين مع الدولة من موظفيها أو عمالها العموميين.[٢]

ومنه أيضا عقد استغلال الثروات المعدنية، قال محمد بن الحسن الفقيه الحنفي : « ولو أن الحربي المستامن استاذن الإمام في طلب الكنوز والمعادن، فاذن له الإمام، على أن للمسلمين مما يُصيب النصف، وله النصف، فعمل على هذا، فاصاب رِكازاً أو معدنا، فإن الإمام ياخذ نصف ما أصاب، والحربي نصفه » اهـ[٣].

وختاماً يقول الباحث : إن الدولة الإسلامية ممثلة بإدارتها العامة لا تقتصر في إنجازها لأهدافها ومصالحها العامة على أسلوب الوظيفة العامة وموظفيها، فهنالك أساليب أخرى تنجز بها أهدافها سوى ذلك، ومنها أسلوب القبالة أو الالتزام، أو ما يُسمى حديثاً بعقد امتياز المرافق العامة، وهو الأسلوب الذي عرض الباحث آنفاً، وهو أسلوب يقوم على الإستفادة من قدرات القطاع الخاص في مساعدة الدولة على النهوض ببعض أعبائها العامة، وبصورة توفر على الدولة الكثير من النفقات، وتؤمن خدمة للجمهور أكثر كفاءة وفاعلية، مع بقاء الدولة مشرفة ومراقبة لأداء القطاع الخاص من حيث نوعية الخدمة والأسعار، وعملية رقابة الدولة وإشرافها هنا مهمة جداً وضرورية إذا أريد لأسلوب القبالة

---

(١) قال ابن تيمية : " إن المسلمين لما فتحوا البلاد كان الفلاحون كلهم كفارا، لان المسلمين كانوا مشتغلين بالجهاد، ولهذا لما فتح النبي ﷺ خيبر، اعطاها لليهود يعلمونها فلاحة، لعجز الصحابة عن فلاحتها، لان ذلك يحتاج إلى سكناها .. فلو اقام طائفة من هؤلاء لفلاحتها تعطلت مصالح الدين التي لا يقوم بها غيرهم، فلما كان زمن عمر رضي الله عنه، وفتحت البلاد، وكثر المسلمون، استغنوا عن اليهود فاجلوهم " اهـ. المجموع جـ٢٨ . ص ٨٨ - ٨٩.

- انظر : ابو عبيد، الاموال، ص ١١١، ابن القيم، زاد المعاد، جـ٣، ص ٣٢٩.

(٢) انظر : ابو عبيد، الأموال، ص ٧١، ٧٧ - ٧٨.

(٣) محمد بن الحسن، السير الكبير، جـ٥، ص ٢١٦٩.

- اما المسلم او الذمي فالدولة الإسلامية تاخذ منه خمس ما اصابه من معدن او ركاز تعيينا من الشارع، أما المستامن فتاخذ الدولة منه بحسب الاتفاق بينهما وقد يكون ذلك الخمس او اكثر من الخمس.

أن يحقق المنشود منه، وهو الشرط الذي وضعه أبو يوسف الفقيه الحنفي لإجازة القبالة ، حيث بيّن أولاً أن الدولة عندما تُضمِّن جباية الخراج في بلد ما لشخص ولا تراقب وتشرف على أدائه، فإن الحال سيؤول إما إلى ظلم بيت المال أو إلى ظلم الجمهور، وذلك لان هذا الضامن إنما ضمن ليغنم ويربح لا ليغرم، وهذا هو شان القطاع الخاص دائماً يستهدف الربح لا الخدمة ، ولمثل هذا الملحظ في القبالة كرهها كثير من الفقهاء من أمثال الماوردي وابن عابدين [١] ، ثم بيّن أبو يوسف ثانيا : كيف يمكن تلافي مثل هذا الظلم الواقع أو المتوقع من الضامن ، وذلك بتشديد إشراف ورقابة الدولة على عمله ، قال أبو يوسف : « وإن جاء أهل مصر من الأمصار، ومعهم رجل من البلد المعروف موسر، فقال أنا أتضمن عن أهل هذا البلد خراجهم، ورضوا هم بذلك ، فقالوا : هذا أخف علينا، نظر في ذلك فإن كان صلاحاً لأهل هذا البلد قُبِّل وضُمِّن ، وأشهد عليه، وصُيِّر معه أميراً من قبل الإمام، يوثق بدينه وأمانته، ويُجْرَى عليه من بيت المال ، فإن أراد ظلم أحد من أهل الخراج، أو الزيادة عليه أو تحميله شيئا لا يجب عليه، منعه الأمير من ذلك أشد المنع، وأمير المؤمنين أعلى عيناً بما راى من ذلك، وما رأي أنه أصلح لأهل الخراج ، وأوفر على بيت المال، عمل عليه من القبالة والولاية، بعد الإعذار والتقدم إلى المتقبل والوالي برفع الظلم عن الرعية ، والوعيد له إن حمّلهم ما لا طاقة لهم به أو بما ليس بواجب عليهم، فإن فعل ففوا بما أُوْعِدَ به، ليكون ذلك زاجراً وناهياً لغيره إن شاء الله » اهـ [١].

ومن أساليب الدولة أيضاً ـ سوى الوظيفة العامة ـ أسلوب العمالة المؤقتة أو الأجراء، وهؤلاء ليسوا أهل ديوان ، ولا أصحاب أرزاق دائمة، ولا يعملون في خدمة الدولة بشكل دائم، كما هو الحال في أرباب الوظائف العامة، وتلجا الدولة إلى مثل هذا الاسلوب في العادة لإنجاز اعمال ومهمات مؤقتة بطبيعتها، أو عندما تحتاج إلى خبرات أجنبية للنهوض ببعض المهمات والاعمال الدائمة التي لا يتوفر قادرون على إشغالها من أبناء الدولة الإسلامية.

● **مثال الأول** : قول محمد بن الحسن : « ولو أن الامير (أمير الجيش) استاجر قوماً مياومة أو مشاهرةً لسوق الارماك (الخيل) فهو جائز » ا هـ [٢].

وقول ابن قدامة الذي عرض فيه الخيارات المتاحة امام الإمام لإنجاز مهمة جمع الزكاة وتوزيعها على مستحقيها . وهو : « والإمام مخير بين أن ؛ يستاجر العامل إجارة صحيحة، باجر معلوم، إما على مدة معلومة، وإما على عمل معلوم، وبين أن يجعل له جعْلاً معلوماً على عمله، فإذا عمله استحق المشروط ،

---

(١) انظر : ابو يوسف، الخراج، ص ١٠٥ ـ ١٠٦ ، الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ١٢٣ ، ابن عابدين ، الحاشية، جـ٢ ، ص ٣١١

(٢) محمد بن الحسن، السير الكبير، جـ٣، ص ٨٧٤ .

وإن شاء بعثه من غير تسمية ثم أعطاه، ... وإن رأى الإمام أعطاه أجره من بيت المال، أو يجعل له رزقاً في بيت المال، ولا يعطيه منها شيئاً فعل ، وإن تولى الإمام أو الوالي من قبله أخذ الصدقة وقسمتها لم يستحق منها شيئاً ، لأنه يأخذ رزقه من بيت المال ١ هـ[١].

● **ومثال الثاني** : قول محمد بن الحسن : « وإذا دخل العسكر دار الحرب، ومعهم قوم من أهل الذمة يدلونهم على الطريق ، ولا يقاتلون معهم، فإنه ينبغي للإمام أن يرضخ لهم من الغنيمة (أجرة) ، ولا يسهم لهم كسهام الخيل ولا كسهام الرَّجَّالة (رزق)، لأنهم غير مجاهدين حكما، ولا مقاتلين مع المسلمين حسا، ولكنهم جاءوا لأمر فيه منفعة للمسلمين، وهو الدلالة على الطريق ، فيرضخ لهم من مال المسلمين بحسب عملهم ليرغبوا في مثله في كل وقت » ١ هـ[٢].

وأيضاً استئجار النبي ﷺ بعضاً من أسرى بدر من الكفار لتعليم أولاد الأنصار من المسلمين الكتابة نظير فك إسارهم .[٣]

ففي كل هذه الحالات لا تُسمى هذه الأعمال وظائف عامة ، ولا القائمين بها موظفين عموميين، وأيضاً فقد تلجأ الدولة للوفاء بالمصالح العامة إلى أسلوب المعاونة بالإكراه أو الدفاع العام، وذلك في الحالات التي تقف فيها الإدارة العامة ممثلة بجهازها الوظيفي عاجزة عن النهوض بالمصالح العامة، كما في حالات الكوارث والحروب، أو في حالة انحصار القدرة على القيام بالوظيفة العامة الشاغرة في شخص واحد فقط ، ففي كل هذه الحالات يجوز للدولة أن تكره أفراد الجمهور على المعاونة، ويتعين عليهم العمل، سواء كلفوا بخدمة عسكرية أم مدنية. قال ابن القيم : «وجميع الولاية الإسلامية مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ... وهذا واجب على كل مسلم قادر ، وهو فرض كفاية ، ويصير فرض عين على القادر الذي لم يقم به غيره من ذوي الولاية والسلطان، فعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم » اهـ[٤].

وقال السرخسي : «فأما إذا جاء النفير عاماً ، فقيل لأهل مدينة قد جاء العدو يريدون انفسكم أو ذراريكم او اموالكم، فلا باس بان يخرج بغير إذن والديه ، لان الخروج في مثل هذه الحالة فرض عين على كل واحد، قال تعالى: ﴿ انفروا خفافاً وثقالاً ﴾[٥] ، وما يفوته بترك هذه الفريضة لا يمكنه استدراكه » اهـ[٦].

---

(١) ابن قدامة، المغني، جـ٧ ، ص ٣١٧ .

(٢) محمد بن الحسن ، السير الكبير ، جـ ٣ ، ص ٩٩٥ .

(٣) انظر : ابن كثير ، السيرة النبوية، جـ٢ ، ص ٥١٢ .

(٤) ابن القيم، الطرق الحكمية ، ص ٢٣٣

(٥) سورة التوبة / ٤١ .

(٦) السرخسي، شرح السير الكبير، جـ ١ ، ص ١٦٦ .

وقال ابن القيم : «ومن ذلك أن يحتاج الناس إلى صناعة طائفة كالفلاحة والنساجة والبناء ، فلولي الأمر أن يلزمهم بذلك بأجرة مثلهم ، فإنه لا تتم مصلحة الناس إلا بذلك » اهـ[١].

قال الجويني : « فأما إذا وطئ الكفار ديار الإسلام فقد اتفق حملة الشريعة قاطبة علي أنه يتعين على المسلمين أن يخفوا ويطيروا إلى مدافعتهم زرافات ووحدانا، حتى انتهوا إلى أن العبيد يَنْسَلُّون عن ربقة طاعة السادة ، ويبادرون الجهاد على الاستبداد، وأجمع المسلمون أجمعون على أنه إذا اتفق في الزمان مضيقون فقراء مملقون تعين على الأغنياء أن يسعوا في كفايتهم . ا هـ[٢].

وأخيراً فإن الدولة قد تنجز مصالحها العامة عن طريق ما يُعرف بمعاوني الإدارة، وهم طائفة من العاملين تقوم الدولة بالإذن لهم في تقديم خدمة عامة للجمهور نظير أجر يأخذونه من الجمهور، وقد عرفت الدولة الإسلامية هذا الأسلوب في إنجاز الخدمات العامة ، وخاصة في مرفق القضاء، كالكتبة والصكاك والقُسَّام الذين يتولون قسمة العقارات بين الشركاء، قال الحصكفي : « ويُنْصب قاسم برزق من بيت المال (وظيفة عامة) ليقسم بلا أخذ أجر منهم (يعني من الجمهور)، وهو أحب ... وإن نُصب بأجر المثل صح (أسلوب معاوني الإدارة)... ولا يتعين لها (يعني للقسمة) واحد لئلا يتحكم بالزيادة، ولا يشترك القُسَّام خوف تواطئهم » اهـ[٣].

وقال السرخسي :ثُمّ الأولى أن يجعل كفاية قاسم القاضي في بيت المال، ككفاية القاضي، لأن عمله من تتمة ما انتصب القاضي له، فإن لم يقدر على ذلك ، أمر الذين يريدون القسمة أن يستأجروا بأجر معلوم، وذلك صحيح ، لأنه يعمل لهم عملاً معلوماً، وذلك العمل غير مستحق عليه، ولا على القاضي » اهـ[٤].

---

(١) ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ٢٤٣ .

(٢) الجويني ، الغياثي، ص ١٨٨ .

(٣) الحصكفي، الدر المختار، جـ٦ ، ص ٢٥٥ .

(٤) السرخسي، المبسوط، جـ١٦ ، ص ١٠٢-١٠٣ .

ب : قا

المبحث الخامس

المصطلحات المرادفة قانوناً وشرعاً

من المصطلحات القانونية المرادفة لمصطلح "الوظيفة العامة" مصطلح "الخدمة المدنية" ، ويستعمل الأول في فرنسا ، في حين يستعمل الثاني في انجلترا.

ويُسمى الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة في الأردن "الموظف العام" ، وفي مصر وفرنسا وبلجيكا يطلقون عليه "المستخدم العام" و"الموظف العام" وفي الجزائر يُطلق عليهم "مستخدموا الدولة" أو "أعوان الدولة" .

وفي سويسرا يطلق عليه " المستخدم أو الموظف الدائم " .

وفي أمريكا يُسمى " المستخدم العمومي " أو " الأجير العمومي " .

وفي الصين الشعبية يُسمى " إطار " .[١]

أما في المصطلح الشرعي الإسلامي، فقد سبق أن بين الباحث أن الفقه الإداري الإسلامي قد عرف مصطلح "الوظيفة العامة" ، وكذا مصطلح "الوظيفة الخلافية" و "الوظيفة السلطانية" ، وسماها أيضاً "الخدمة" و"الخدمة العامة"[٢] ، و"قاعدة الأرزاق"[٣] و "الولايات"[٤]،وسماها القلقشندي بـ "الصنائع الخاصية" حيث قال :« الصنائع كلها معاون ومرافق ... وإنها على ضربين : خاصية وعامية... والخاصية : التي تقع في حيز الملوك والسلاطين، ويتوزعها أعوانهم وأتباعهم »اهـ[٥].

وقبل ذلك سماها النبي ﷺ "أمانة"، فقال في الحديث الصحيح : "وإنها أمانة"[٦] ، وكذا عمر من بعده حيث قال في خطبته : « ولا أستطيع ما بَعُدَ منه (يعني وظائف الدولة) إلا بالأمناء وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله » اهـ[٧].

---

(١) انظر : الجمل ، الموظف العام ، ص ١٨ ، طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ١٨ ، ٩٤ ، مصطفى ، الوظيفة العامة ، ص٩٠ .

(٢) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى، جـ٣ ، ص ٤٢٣ ، جـ١٠ ، ص ٢٤٤ ، ٢٥٠ .

(٣) انظر : القرافي ، الفروق، جـ٣ ، ص ٣ - ٤ .

(٤) انظر : الزرقاء ، المدخل ، جـ١ ، ص ٥١٢ .

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٦٧

(٦) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠ ، والحديث بتمامه : « عن أبي ذر رضي الله عنه قال : قا رسول الله ألا تستعملني ؟ قال : فضرب بيده على منكبي، ثم قال : يا أبا ذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها »اهـ.

(٧) الطبري، التاريخ ، جـ ٤ ، ص ٢١٥ .

وقد أطلق الفقهاء المسلمون تسميات كثيرة على الذي يشغل الوظيفة العامة منها : "أرباب الوظائف "[١] و "العمال "[٢] و"ذوي الخدم "[٣] و" الخديم "[٤] و "الخَدَمَة "[٥] و "المستخدم "[٦] و "أهل الديوان "[٧] و "أصحاب الديوان "[٨] ، و"خاصة الملك "[٩] و"الحاشية "[١٠] و "المسترزقة"[١١]، و"الجند"[١٢] ، و"الأصحاب "[١٣] و "أولياء الدولة "[١٤] و"أعوان الدولة "[١٥] و "المستنابون "[١٦].

---

(١) القلقشندي، صبح الأعشى، جـ٣ ، ص ٥٥٣ .

(٢) الغزالي ، التبر المسبوك، ص ٨٠ ، الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٧ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٨ ، ص ٢٣٠ .

(٣) القلقشندي، صبح الأعشى، جـ١ ، ص ١٦٩ .

(٤) ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٣٠٥ .

(٥) المرجع السابق، ص ٣٠٤.

(٦) القلقشندي، صبح الأعشى، جـ ١١ ، ص ٤٠ .

(٧) ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٨ ، ص ٣٠.

(٨) ابو يوسف، الخراج ، ص ١٩ ، الماوردي، الاحكام السلطانية ، ص ٤٤ .

(٩) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٢٩٧ .

(١٠) ابن خلدون، المقدمة ، ص ٢٢٤ .

(١١) الماوردي الأحكام السلطانية ، ص ٤٤ .

(١٢) وذلك في قوله تعالى : ﴿ وحشر لسليمان جنوده من الجن والإنس والطير فهم يوزعون ﴾ سورة النمل/ ١٧ .

(١٣) الغزالي ، التبر المسبوك ، ص ٣٣ .

(١٤) الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ٧٠ .

(١٥) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ ١ ، ص ٦٨ .

(١٦) الجويني، الغياثي، ص ١٣٥ .

الفصل الثاني
أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها

المبحث الأول :أهمية الوظيفة العامة .

المبحث الثاني :طبيعة الوظيفة العامة .

المبحث الأول

أهمية الوظيفة العامة

إن الوظيفة العامة كانت ولا تزال تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات الإنسانية، كما إنها في المجتمع الإسلامي تكتسب أهمية واعتباراً متزايداً، لخصوصية هذا المجتمع وتميز أهدافه ومقاصده التي يتغيا تحقيقها، واليوم تشتد أهمية الوظيفة العامة في دول العالم المعاصرة ، وترتفع مكانتها عن أي وقت مضى في التاريخ البشري، وذلك لعوامل عدة، حتى أصبح يطلق على عصرنا الحالي عصر الثورة الإدارية، تعبيراً عن إزدياد الدور الذي تلعبه الإدارة العامة - وبالمحصلة الوظيفة العامة - في حياة الشعوب والدول [١]. وتظهر هذه الأهمية من خلال استعراض الحقائق التالية :-

١- إن العلاقة بين الأهداف العامة للدولة، وبين الوظيفة العامة هي علاقة الغاية بوسيلتها ، فالوظيفة العامة هي الوسيلة البشرية التي تستطيع الدولة بواسطتها أن تنجز أهدافها العامة في المجتمع ، وعليه فلا غناء عنها [٢] ، وإذا تذكرنا أن الوسيلة إنما تكتسب أهميتها وقيمتها من خلال أهمية وقيمة الغاية التي تحققها ، أدركنا مدى الأهمية التي تتمتع بها الوظيفة العامة في مجتمع ما.

٢- إن للوظيفة العامة - باعتبارها أداة السلطات السياسية الحاكمة في تقديم الخدمات للجمهور والوفاء بمصالحهم العامة - تأثيراً على الإستقرار السياسي لهذه السلطات ، ومدى ثقة الجمهور بها، بحيث إنّ فشل الوظيفة العامة في إشباع حاجات الجمهور العامة يؤدي إلى انعدام ثقة هذا الجمهور بحكومته ، وتتولد لديه الرغبة في تغييرها ، وقد يعبر عن ذلك بوسائل عنيفة ، وعليه فإن الوظيفة العامة الناجحة الكفوءة هي ضمانة بقاء الحكومة واستقرارها السياسي ، كما إنها ضمانة التنمية والإعمار وعدم هدر المال العام ، وضمانة وجود الدولة وأمنها [٣]. يقول الماوردي : "وليعلم الملك المهتم بعمارة مملكته (يعني تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية) ، والمعني بامر ولا يته (يعني استقرار حكمه) انه لا عدو أعدى له ، وأقوى عليه ، وأشد تمكناً من مقاتلته من عامله إن كان جائراً غاشماً، وخليفته إذا كان متعدياً ، ظالماً لانه الذي لا يقدر عليه أحد من أعدائه ، إلا عامله وخادمه ، ؛ الاحدوثة الذي يشين به عرضه، ويقبح اسمه على مر الأيام ، ويفسد عليه رعيته

---

(١) انظر : الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٣٠.

(٢) انظر : شريف، اصول الإدارة العامة ، ص ١٠٥ ، ص ٢٥٨ ، حبيش ، الوظيفة

(٣) انظر: شريف، اصول الإدارة العامة ، ص ٣ ٤ ، ٢٦٢ .

سيفة

دخله ، ويخرب عليه معادن وفره، وينابيع ماله ، ثم يطمع فيه أعداءه الأبعدين ، ومنابذيه الأجنبين ، فلا يبالي بهذا كله ، لرئيسه وسلطانه ، بعد أن يتعجل طفيفاً من المال ، ونزرا من الحرام ، فلا ينبغي للملك الحازم أن يقيم أحداً منه على ذلك ، ولا يبقي عليهم فيه " ١هـ[١].

وقال الغزالي : « ولا يمكّن السلطان أحداً من حشمه وخدمه وأتباعه أن يجور على رعيته، لئلا يضعف الناس، وينتقلوا إلى غير ولايته، ويتحولوا إلى سوى مملكته، فينكسر ارتفاع السلطان... ويقبح ذكر الملك، ويدعى عليه » اهـ[٢].

٣- إن الوظيفة العامة تعتبر قوة لا يُستهان بها في الدولة ، ويرجع ذلك بالإضافة إلى ما سبق من تأثيرها السياسي إلى الأمور التالية :

أ- ضخامة عدد العاملين في الوظيفة العامة ، حيث يشكلون جل القوى العاملة في الدولة[٣] ، وخاصة الدول ذات الأهداف الشاملة كالدولة الإسلامية[٤] ، وتُسمى مثل هذه الدول اليوم بدول الرفاهية أو الخدمات.

ويعود السبب في ضخامة جهاز الوظيفة العامة في الدولة المعاصرة - بالإضافة إلى شمول أهدافها - إلى ازدياد حاجات المجتمعات المعاصرة - نتيجة لازدياد عدد السكان، وتعقد الحياة وتطور وسائلها، وللتقدم العلمي الهائل، الذي فرض على البشرية حاجات جديدة ، وطرقاً فنية جديدة لإنجاز الأمور، كل ذلك أدى إلى تضخم المرافق العامة وظيفةً وموظفين، وظهور مرافق عامة جديدة، وهو الأمر الذي استتبع بدوره زيادة عدد العاملين في الدولة ، وتعقد أدوارهم[٥].

ب - انتظام هذه الأعداد الكبيرة من العاملين في الدولة في تجمعات نقابية لها قوتها وتأثيرها الوظيفي والسياسي، كما هو مشاهد اليوم في الدولة الحديثة[٦].

جـ- إن الوظيفة العامة اليوم وبالأمس أيضاً تعتبر المصدر الذي ينتج غالبية أعضاء مجلس الحل والعقد في الدول المختلفة إسلامية كانت أم غير إسلامية، فغالباً ما يكون عضو هذا المجلس موظفاً عاماً

---

(١) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٤٥.

(٢) الغزالي ، التبر المسبوك، ص ٨٤.

(٣) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٣٠ - ٣١، الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة.

(٤) قال الجويني في الغياثي، ص ١٣٥ : « فإن سئلنا بعدها عن تفاصيل المستنابين وأعدا[د]ـهم يتوقف على بيان ما يناط بالإمام من أشغال المسلمين في الدنيا والدين » اهـ.

(٥) انظر : الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٣٥ - ٣٦ ، شريف، أصول الإدارة العامة الأردني ، جـ ١ ، ص ٨٠ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٣٥، ص ٣٨ - ٣٩.

(٦) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٣١

سيفة

سابقاً في الدولة ، لأنه لا يمنحه الخبرة اللازمة بما تحتاجه الدولة من تشريعات ، وما يحتاجه الأفراد من خدمات إلا عمله في الوظيفة العامة ،وهي الخبرة اللازمة لتمكينه من احتلال مقعد في مجلس الحل والعقد أو البرلمان ، وتصديقا لذلك فإننا إذا تفحصنا أهل الحل والعقد أو أهل الشورى في عهد عمر بن الخطاب مثلاً، فسنجد أنهم جميعاً كانوا من كبار موظفي الدولة الإسلامية ، سواء في عهد النبي ﷺ أو عهد أبي بكر الصديق ، وذلك من مثل عليّ بن أبي طالب وعبد الرحمن بن عوف وسعد بن أبي وقاص وعثمان بن عفان وغيرهم .

د- إن للإدارة العامة ممثلة بوظيفتها العامة دورا رئيسياً في رسم السياسات العامة للدولة ، واقتراح القوانين في المواضيع المختلفة ، بحيث يصبح دور مجلس الشورى أو الحل والعقد دراسة ما تقدمه الإدارة العامة والموافقة عليه ، وإنما كان الأمر كذلك بسبب ما يتوافر في كبار الموظفين العموميين من الخبرة العملية والتخصص الفني ، ولما بين أيديهم من وسائل تنفيذية وقاعدة معلومات وبيانات تنقص أعضاء مجالس الحل والعقد ، بل إن ما يستند إليه هؤلاء الأعضاء من معلومات وبيانات ـ عند اقتراح قانون ما أو اتخاذ قرار إنما مصدره الإدارة العامة ، ولا شك أن هذا الأمر يعطي قوة ومكانة كبيرة اليوم للوظيفة العامــة[1].

هـ- من المسلم به في الاقتصاد أن من يملك وسائل الإنتاج أو يملك توجيهها في مجتمع ما ، فإنه يمسك بزمام السلطة والنفوذ في هذا المجتمع ، وهؤلاء هم أفراد الوظيفة العامة[2].

ونتيجة لهذه الأهمية والقوة التي تمثلها الوظيفة العامة في الدولة فقد نال الموظف العام في الفكر والحضارة والدولة الإسلامية – من حيث اختياره وتدريبه ورقابته وتاديبه وتحفيزه– اهتماماً خاصا ، وتعاملا متميزا عن أجراء القطاع الخاص، ويضرب الباحث هنا مثالاً واحداً على إدراك فقهائنا وسياسيينا المسلمين لقوة الوظيفة العامة ، وحاجتها للمعاملة الخاصة عند معالجة أمورها وقضاياها ، وهو أن الماوردي عندما طرح قضية فساد الموظف العام ، بيّن أن علاج هذا الفساد إذا كان عاماً منتشراً بين الموظفين يجب أن يكون بحكمة وتدرج، لما في المعالجة المستعجلة أو القاسية –كالعزل من الخدمة– من مخاطر كبيرة، نتيجة لقوة ونفوذ أفراد الوظيفة العامة ، يقول الماوردي: "مع أنه إذا جرت هذه العادة (ظلم الرعية) في خدم الملوك صعب انتزاعها منهم ، إلا بتدريج وترتيب وعناية شديدة ، ورفق كـ واستبدال بهم جملة ، وفيه خطر عظيم " اهـ[3].

---

(١) انظر : الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، ص ١٠٣ ، ١٠٤ ، شريف ، أصول الإدارة سيفة

(٢) انظر: شريف ، أصول الإدارة العامة ، ص ١٠٤

(٣) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢٣ .

المبحث الثاني

طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية

المطلب الأول : من حيث التدخل وعدمه .

في معرض الحديث عن أهمية الوظيفة العامة اليوم ، يتحدث الباحثون الإداريون المحدثون في مصنفاتهم عن تغير طبيعة الدولة بين الأمس واليوم ، وتأثير ذلك على تغير طبيعة الوظيفة العامة تبعاً لذلك ، فيقررون أن الدولة القديمة كانت ذات واجبات ومهام ضئيلة تقتصر على الدفاع والأمن والقضاء وجبي الضرائب ، دون أن تلعب أي دور في تأمين حاجات الأفراد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، بل تترك للأفراد أن يقوموا بذلك بأنفسهم ، مما جعل علاقة الفرد بالدولة علاقة استثنائية محضة ، وتبعا لذلك قلت الوظائف العامة في الدولة القديمة ، وتضاءل حجم موظفيها وبالمحصلة أهميتها ، وصار يمكن وصف طبيعة هذه الدولة ووظيفتها العامة بالدولة والوظيفة العامة الحارسة، ثم تغير كل ذلك في الدولة الحديثة اليوم بتطور مفهوم مهام الدولة ، وشمولها للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية للأفراد ، بعد أن كانت تقتصر على جوانب الأمن الداخلي والخارجي لهم فقط ، وقد أدى ذلك إلى ظهور الدولة المتدخلة التي تباشر بنفسها تامين الحاجات العامة للأفراد اقتصادية واجتماعية وثقافية وصحية ، وهي السمة التي تتصف بها اليوم الدولة الحديثة ، وكذا وظيفتها العامة ، وتسمى أيضا بدولة الخدمات أو الرفاهية ، وتبعاً لذلك ازداد حجم الوظائف العامة ، وتزايدت أعداد موظفيها، وبالمحصلة أهميتها [١] .

ويرى الباحث أن في هذا الإطلاق في وصف الدولة القديمة ـ ومن ضمنها الدولة الإسلامية ـ بالدولة الحارسة ، وكذا في القول إن العالم لم يعرف الدولة ذات المهام الشاملة للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية إلا في العصر الحديث ، في هذا كله ظلم كبير وتجن على الدولة الإسلامية ووظيفتها العامة ، إذ لم تكن الدولة الإسلامية في يوم من الأيام دولة حارسة ، ولم تكن مهامها تجاه أفرادها قاصرة على الدفاع والأمن والقضاء وجبي الضرائب دون الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، بل إنها تعتبر من الدول الشاملة في مهامها التي تتغيا تحقيقها، ومن جهة أخرى يرى الباحث أن الدولة الإسلامية لم تكن دولة متدخلة بالمفهوم الذي يعرضه علماء الإدارة العامة اليوم للدولة المتدخلة، بل إن للدولة الإسلامية ـ وبالمحصلة وظيفتها العامة ـ طبيعة خاصة متوسطة

(١) انظر : الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٣٠ ٣٢ ، الجمل ،الموظف العام ، ص ٧ ، حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٨٠ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، جـ ١ ، ص ٨ ، ٩ ، ٧٩ .

بين الدولة الحارسة والدولة المتدخلة ، فإن كلا من الدولتين تتطرف في جانب مناقض للاخرى ، ففي حين تترك الدولة الحارسة للأفراد أو القطاع الخاص المجال مفتوحا للوفاء بحاجات الجمهور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية دون حسيب أو رقيب تتولى الدولة المتدخلة بنفسها عن طريق جهازها الإداري وموظفيها أو القطاع العام الوفاء بهذه الحاجات كلها ، والدولة الإسلامية لا تسلك سبيل أي من الدولتين ، بل لها طبيعتها وأسلوبها الخاص في إنجاز أهدافها العامة، وهذه الطبيعة الخاصة للدولة الإسلامية يمكن التعرف عليها من خلال استعراض الحقائق التالية :

أولاً : إن مهام وواجبات الدولة الإسلامية شاملة تتناول جوانب الحياة الإنسانية كلها سياسية واقتصادية واجتماعة وثقافية وصحية وعسكرية . . . الخ، يدل لذلك مايلي :

أ- شمول الإسلام كدين ما قامت هذه الدولة إلا لتجسده واقعا معاشا ، ويظهر شمول الإسلام من خلال تشريعاته وأحكامه التي تناولت كل جوانب الحياة الإنسانية ، وقد بلغ هذا الشمول والإغراق في الإهتمام بشئون الإنسان المختلفة حدا جعل بعض المشركين يحاول اتخاذه غرضا للاستهزاء من المسلمين ، وذلك فيما أخرجه الإمام مسلم عن سلمان الفارسي -رضي الله عنه - قال : قال لنا المشركون : إني أرى صاحبكم يعلمكم ، حتى يعلمكم الخراءة ؟! ، فقال : أجل إنه نهانا أن يستنجي أحدنا بيمينه ، أو يستقبل القبلة، ونهى عن الروث والعظام، وقال: لا يستنجي أحدكم بدون ثلاثة أحجار" اهـ [١] ، ونرى في هذا الحديث كيف رد سلمان على المشرك استهزاءه وتعجبه بإظهار افتخاره كمسلم بشمول هذا الدين واهتمامه بادق شئون الإنسان حتى ما تضاءل منها في أهميته واعتباره .

كما يظهر شمول الإسلام أيضاً من خلال شمول مقاصده الكلية التي يتغيا تحقيقها ،وهي المتمثلة في حفظ الدين والنفس والنسل والعقل والمال، حفظاً يعني بناء وإقامة كل مقصد منها ، وكذا حمايته وحراسته من الانهدام بعد بنائه وإقامته ، فالإسلام إذا في مقاصده شامل ، وهو في حركته من خلال تشريعاته وأحكامه لتحقيق هذه المقاصد واقعا ليس حراسي النزعة أو الطبيعة فقط، بحيث يقتصر على أحكام الحماية والحراسة ، بل يجمع معها أحكام البناء والإقامة أيضاً، قال الشاطبي : "والحفظ لها يكون بامرين : أحدهما : ما يقيم أركانها ، ويثبت قواعدها، وذلك عن مراعاتها من جانب الوجود، والثاني : ما يدرأ عنها الاختلال الواقع أو المتوقع فيها ، وذلك عن مراعاتها من جانب العدم" اهـ [٢] .

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ٣ ، ص٨ .

(٢) الشاطبي ، الموافقات ، جـ ٢ ، ص٨

ب- إن الممارسة العملية لدولة الإسلام لمهامها وواجباتها في عصورها الماضية تظهر شمول هذه الدولة في أهدافها وواجباتها ، والأمثلة على ذلك كثيرة ،والباحث يركز هنا على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، لأنها المجالات التي ادعى باحثو الإدارة أن الدولة القديمة -ومنها دولة الإسلام- لم تجعلها ضمن اهتماماتها وواجباتها ، ومن ذلك :

- إنشاء النبي ﷺ لسوق تجاري في المدينة، وقيامه برقابة ما يجري فيه من معاملات تجارية ، لضمان انسجامها مع أهداف الدولة الاقتصادية ، واستعماله من يراقب الأسواق التجارية من الصحابة ، وكذا كان يفعل الخلفاء من بعده (١).

- كانت الدولة الإسلامية تباشر بنفسها عملية استثمار الموارد المالية ، وذلك في حالة اقتضاء المصلحة العامة ذلك ، وكذا كانت تنهض بإقامة مشاريع البنية التحتية الاقتصادية الضرورية لتنمية الأموال (٢).

- هذا في المجال الاقتصادي ، وفي المجال الاجتماعي باشرت الدولة الإسلامة من الوسائل ما يحقق أهداف الإسلام الاجتماعية ، من مثل تحمل تكاليف الزواج لغير القادرين عليه ، وكفالة الفقراء والعجزة والزمني واللقطاء وأبناء السبيل ، وتامين مستلزمات الحياة الكريمة لهم ، وكانت الدولة في الحالات التي لا تسعفها فيها قدراتها على الوفاء بحاجات هذه الفئات الاجتماعية تفرض على القادرين من أفراد

---

(١) أخرج ابن ماجة في سننه برقم (٢٢٣٣) عن أبي أسيد أن رسول الله صلى الله عليه وسلم ذهب إلى سوق النّبيط ، فنظر إليه ، فقال: ليس هذا لكم بسوق ، ثم ذهب إلى سوق فنظر إليه ، فقال: ليس هذا لكم بسوق ، ثم رجع إلى هذا السوق فطاف فيه ، ثم قال: هذا سوقكم ، فلا ينتقصن ، ولا يضربن عليه خراج اهـ ، وأخرج الترمذي عن أبي هريرة في سننه ، جـ٦ ، ص ٥٤ - ٥٥ : أن رسول الله صلى الله عليه وسلم مر على صبرة من طعام ، فادخل يده فيها ، فنالت أصابعه بللا، فقال: يا صاحب الطعام ما هذا ؟ قال: أصابته السماء يا رسول الله ، قال: أفلا جعلتها فوق الطعام حتى يراه الناس، ثم قال من غش فليس منا" اهـ ، وقال ابن عبد البرفي الاستيعاب : سعيد بن سعيد بن العاص استعمله رسول الله صلى الله عليه وسلم بعد الفتح على سوق مكة ، انظر : ابن عبد البر ، الاستيعاب ، جـ٢ ،ص٨ .

(٢) قال القلقشندي في صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٥٢٦ : "معدن الزمرد ... كان له مباشرون وأمناء من جهة السلطان يتولون استخراجه وتحصيله ولهم جوامك على ذلك ، ومهما تحصل منه حمل إلى الخزائن السلطانية ، فيباع ما يباع ، ويبقى ما يصلح للخزائن الملوكية " اهـ .

وقال أيضا في ص ٥١٣ : " الجسور العامة الجامعة للبلاد الكثيرة التي تعمر في كل سنة في الديوان السلطاني ولها جراريف ومحاريث وأبقار مرتبة على غالب البلدان بكل عمل من أعمالها ، وقد جرت العادة أن يجهز لكل عمل في كل سنة أمير بسبب عمارة جسوره ، ويعبر عنه بكاشف الجسور ... وللجسور حولة ومهندسون لكل عمل ، يقومون بخدمة الكاشف في عمارة الجسور إلى أن تنتهي عمارتها " اهـ .

وأخرج أبو يوسف بسنده عن أبي الزناد في الخراج ، ص ٨٧ : "قال: كتبت إلى عمر بن عبد العزيز في بحيرة يجتمع فيها السمك بأرض العراق : أنؤاجرها ؟فكتب : أن افعلوا" اهـ .

المجتمع القيام بذلك، تحقيقاً لمبدأ التكافل الاجتماعي الذي يراه الإسلام واجبا على المجتمع تجاه أفراده[1].

قال الجويني : « وإن قدرت آفة وأزم وقحط وجدب وعارضة غلاء في الأسعار، فإن اتفق مع بذل المجهود في ذلك فقراء محتاجون لم تف الزكوات بحاجاتهم، فحق على الإمام أن يجعل الاعتناء بهم من أهم أمر في باله ، فالدنيا بحذافيرها لا تعدل تضرر فقير من فقراء المسلمين في ضر، فإن لم يبلغهم نظر الإمام، وجب على ذوي اليسار والاقتدار البدار إلى رفع الضرار عنهم » اهـ[2].

■ وفي المجال الصحي قامت الدولة الإسلامية بإنشاء المشافي العظيمة التي جمعت بين كونها دور استطباب وجامعات علمية تخرج الأطباء المهرة ، كما اعتمدت الدولة الإسلامية مبدأ مجانية المعالجة خاصة للفئات الفقيرة .[3]

---

(١) أخرج أبو داود في سننه، جـ٨، ص ١٧١ عن جابر بن عبدالله ـ رضي الله عنهما ـ عن النبي ﷺ كان يقول : « أنا أولى بكل مؤمن من نفسه ، فأيما رجل مات وترك دينا فإلي ، ومن ترك مالاً فلورثته » اهـ. وأخرج الطبري في تاريخه، جـ٤، ص ٢٢٦ بسنده عن أبي وائل قال : قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه : لو استقبلت من أمري ما استدبرت لأخذت فضول أموال الأغنياء، فقسمتها على فقراء المهاجرين » اهـ . وأخرج يحيى بن آدم في الخراج ، ص ٧٦ ـ ٧٧ ، بسنده عن عمرو بن ميمون قال : قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه : « أما والله لإن بقيت لأرامل العراق لأدعنهم لا يفتقرون لأمير بعدي » اهـ. وأخرج أبو عبيد في الأموال، ص ٢٣٤ ـ ٢٣٥ بسنده أن عمر بن عبدالعزيز كتب إلى عبدالحميد بن عبدالرحمن وهو بالعراق : « أن أخرج للناس أعطياتهم : فكتب إليه عبدالحميد : اني قد أخرجت للناس أعطياتهم، وقد بقي في بيت المال مال، فكتب إليه : « أن انظر كل من أدان في غير سفه ولا سرف فاقض عنه » ، فكتب إليه : إني قد قضيت عنهم، وبقي في بيت مال المسلمين مال، فكتب إليه : « أن انظر كل بكر ليس له مال، فشاء أن تزوجه فزوجه وأصدق عنه » ، فكتب إليه : إني قد زوجت كل من وجدت، وقد بقي في بيت مال المسلمين مال ، فكتب إليه مخرج هذا : « أن انظر من كانت عليه جزية ، فضعف عن أرضه ، فأسلفه ما يقوى به على عمل أرضه، فإنا لا نريدهم لعام ولا لعامين » اهـ. وأخرج الإمام مالك في الموطأ، ص ٥٢٤ بسنده عن سنين أبي جميله : « أنه وجد منبوذا في زمان عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ فقال : فجئت به إلى عمر بن الخطاب، فقال : ما حملك على أخذ هذه النسمة ؟ فقال : وجدتها ضائعة فأخذتها، فقال له عريفه : يا أمير المؤمنين إنه رجل صالح، فقال عمر : أكذلك ؟ قال : نعم، فقال عمر بن الخطاب : اذهب، فهو حر، ولك ولاؤه، وعلينا نفقته » اهـ.

(٢) الجويني ، الغياثي، ص ١٤٧ .

(٣) قال ابن اسحاق في السيرة ، جـ٣ ، ص ١٤٥ : « وكان رسول الله ﷺ قد جعل سعد بن معاذ في خيمة لامرأة من أسلم، يقال لها رفيدة في مسجده، كانت تداوي الجرحى، وتحتسب بنفسها في خدمة من كانت به ضيعة من المسلمين، وكان رسول الله ﷺ قد قال لقومه حين أصابه السهم بالخندق « اجعلوه في خيمة رفيدة حتى أعوده من قريب » اهـ وانظر : ابن حجر، الإصابة ، جـ٤ ، ص ٢٩٥ ـ ٢٩٦ . وقال في التراتيب الإدارية : « وأول من بنى المارستان (المستشفى) من ملوك الإسلام الوليد بن عبدالملك سنة ٨٨هـ ، وجعل فيه الأطباء، وأجرى فيها الإنفاق ، وأمر بحبس المجذومين لئلا يخرجوا، وأجرى عليهم الأرزاق، وعلى العميان » اهـ انظر : الكتاني، التراتيب الإدارية، جـ١ ، ص ٣٥٠ . وفي الرسالة النصيحة التي بعث بها الطاهر بن الحسين لابنه عبدالله بمناسبة توليته من قبل المأمون ولاية مصر وبرقة قال : « وتعاهد ذوي البأساء ويتاماهم وأراملهم، واجعل لهم رزقاً من بيت المال، اقتداء بأمير المؤمنين أعزه الله تعالى في العطف عليهم .. وانصب لمرضى المسلمين دوراً تأويهم، وقواما يرفقون بهم، وأطباء يعالجون أسقامهم، وأسعفهم بشهواتهم ما لم يؤد ذلك إلى سرف في بيت المال، واعلم أن الناس إذا أعطوا حقوقهم وفضل أماناتهم لم تبرمهم » اهـ. ابن خلدون، المقدمة ، ص٢٤٥ .
ونقل القلقشندي عن الملك المنصور قوله في قرار تعيينه طبيباً للتدريس في البيمارستان (المستشفى) "
« وأنشأنا بيمارستانا يبهر العيون بهجة ، ويفوق الأبنية بالدليل والحجة ، ويحفظ الصحة والعافية على
من اشفى لعوجل بالشفاء، او جاءه من اكمده السقم لا شفى ، او اشرف عليه العمر عليه بلا
وقفنا عليه من الأوقاف المبرورة ما يملأ العين ويطرف سماع جملته الأذنين، ويعيد عنه
التداوي لكل شريف ومشروف، ومأمور وأمير، وساوينا في الإنتفاع به بين كل صه
للإشتغال بعلم الطب، الذي كاد أن يجهل .. وارتدنا له من علماء الطب من يصلح لـ
صبح الأعشى، جـ١١ ، ص ٢٥٠ .

■ واهتمت الدولة الإسلامية أيضاً بتوفير المياه الصالحة للشرب لأفراد المجتمع، كما وضعت قواعد حقوقية لتنظيم الإنتفاع بمصادر المياه الخاصة والعامة لتحسم الخلاف في ذلك بين الناس [(١)].

■ أما المجال الثقافي والتعليمي، فالدولة الإسلامية هي دولة رسالة ودعوة ، تقوم على "اقرأ" و "رب زدني علماً" ، وبقوم معتقدها على حقيقة مفادها أن من أسباب الكفر بالله الجهل ، وأن سبيل الإيمان ورضا الله وإعمار الأرض العلم، لذا اهتمت هذه الدولة بالعلم ونشره وبناء دوره ومدارسه وجامعاته اهتماماً كبيراً [(٢)].

جـ - ويظهر شمول واجبات الدولة الإسلامية أيضاً من خلال كتابات فقهاء الإسلام وعلمائه عند كلامهم على وظائف الإمام وواجباته، حيث ينصون على شمول هذه الوظائف المجالات الإنسانية المختلفة، ومنها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والصحية وغيرها ، ولعل أبلغ عبارة وأوجزها صيغت

---

(١) قال ابن حجر في الإصابة، جـ١ ، ص ٥٢١ - ٥٢٢ : « رومة الغفاري صاحب بئر رومة .. لما قدم المهاجرون المدينة استنكروا الماء، وكانت لرجل من بني غفار عين يقال لها رومة، كان يبيع القربة منها بالمد، فقال له رسول الله ﷺ "تبيعها بعين في الجنة" ، فقال يا رسول الله : ليس لي ولا لعيالي غيرها، فبلغ ذلك عثمان، فاشتراها بخمسة وثلاثين ألف درهم، ثم أتى النبي ﷺ فقال : يا رسول الله أتجعل لي مثل الذي جعلت لرومة عينا في الجنة ؟ فقال : "نعم" ، قال : قد اشتريتها وجعلتها للمسلمين »اهـ.

وحكى القلقشندي في صبح الأعشى، جـ٣ ، ص ٣٧٧ ، عن مرفق المياه في الفسطاط في مصر في القرن الرابع الهجري "إن أسطال النحاس المؤبدة في البكر لاستقاء الماء في الطاقات المطلة على النيل قد عدت، فكانت ستة عشر ألف سطل" اهـ.

(٢) أخرج الإمام أحمد في مسنده، جـ١ ، ص ٢٤٧ ، عن ابن عباس رضي الله عنه قال : « كان ناس من الأسرى يوم بدر لم يكن لهم فداء، فجعل رسول الله ﷺ فداءهم أن يعلموا أولاد الأنصار الكتابة » اهـ.

- وأخرج الدرامي في سننه، جـ١ ، ص ١١١-١١٢ ، عن عبدالله بن عمرو : « أن رسول الله ﷺ مر بمجلسين في مسجده، فقال : كلاهما على خير، وأحدهما أفضل من صاحبه، أما هؤلاء فيدعون الله ويرغبون إليه، فإن شاء أعطاهم، وإن شاء منعهم، وأما هؤلاء فيتعلمون الفقه والعلم، ويعلمون الجاهل، فهم أفضل، وإنما بعثت معلماً، قال : ثم جلس فيهم »اهـ.

- وأخرج الهيثمي في مجمع الزوائد في باب تعليم من لا يعلم عن عبدالرحمن بن أبزي قال : خطب رسول الله ﷺ ذات يوم، فأثنى على طوائف من المسلمين خيراً، ثم قال : « ما بال أقوام لا يفقهون جيرانهم، ولا يتفقهون، ولا يتعظون، والله ليعلمن قوم جيرانهم ويفقهونهم ويعظونهم ويأمرونهم وينهونهم، وليتعلمن قوم من جيرانهم ويتفقهون ويتعظون أو أعاجلنهم العقوبة، ثم تولى » اهـ.

وقال ابن حجر في الإصابة، جـ١ ، ص ٣٤٣ : « عبدالله بن سعيد بن العاص، اسمه الحكم، فسماه النبي ﷺ عبدالله، وأمره أن يعلم الكتابة بالمدينة، وكان كاتباً » اهـ.

وقال ابن إسحاق في السيرة، جـ٢ ، ص ٥٨ : « فلما انصرف عنه القوم (الذين بايعوه بيعة العقبة الأولى) بعث رسول الله ﷺ معهم مصعب بن عمير، وأمره أن يقرئهم القرآن ، ويعلمهم الإسلام، ويفقههم في الدين. فكان يسمى المقرئ بالمدينة » اهـ.

وقال أيضاً في جـ٤ ، ص ١٠٧ : « فلما فرغ رسول الله ﷺ من عمرته (بعد فتح مكة) انصرف راجعاً إلى المدينة واستخلف عتاب بن أسيد على مكة، وخلف معه معاذ بن جبل، يفقه الناس في الدين، ويعلمهم القرآن » اهـ وكذا كان يفعل الخلفاء من بعد رسول الله ﷺ فقد خطب عمر في المسلمين بحضور ولاته وعماله على الأمصار وكان مما قال: « أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار، أني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم » اهـ أبو يوسف، الخراج، ص١١٨.

وكتب عمر بن الخطاب إلى أهل البصرة : « أما بعد، فإني قد بعثت إليكم عمار بن ياسر أميراً، وجعلت عبدالله بن مسعود معلماً ووزيراً » اهـ الطبري ، التاريخ، جـ٤ ، ص ٧١.

وأخرج أبو عبيد في الأموال ، ص ٢٤٤ ، عن أبي غيلان: قال "بعث عمر بن عبدالعزيز يزيد بن أبي مالك الدمشقي، والحارث بن يمجد الأشعري يفقهان الناس في البدو، وأجرى عليهما رزقاً » اهـ.

في ذلك ما ذكره الماوردي عن القواعد والأسس التي ينبغي أن توفرها الدولة الإسلامية لإصلاح أمر الدنيا لإنسانها حيث قال : «اعلم أن مابه تصلح الدنيا، حتى تصير أحوالها منتظمة، وأمورها ملتئمة ستة أشياء في قواعدها وإن تفرعت وهي : دين متبع، وسلطان قاهر، وعدل شامل ، وأمن عام، وخصب دائم، وأمل فسيح » اهـ[١].

وقال في مصنف له آخر: « فمن حق الرعية على الإمام أن يعز دينهم، وأن يحملهم على مناهجه ومعالمه، ويقيم فيهم الصلوات ، وأن يحمي حوزتهم ، ويسد خلتهم ، ويعمر بلادهم، ويؤمن سبلهم، ويحفظ ذمتهم ، وينصف مظلومهم من ظالمهم، ويحفظ عليهم أموالهم وأبشارهم، ويقيم حدود الله فيهم، ويوفر حقوقهم من بيت المال على ما جاءت به السنة وأوصته لهم الشريعة » اهـ[٢].

وقال أيضاً : « ثم ردّه " أي المال " عليهم في عوام مصالحهم من تحصين دمائهم ، وتثمير أموالهم، وتأمين سبلهم، ودفع معرة أعدائهم، وقمع ذعارهم » اهـ[٣].

وقال العز بن عبدالسلام « والملك تصرف عام مقيد بالعدل والإحسان، والتخلق لمن بلي به : التقيد باتباع الحق في موارده ومصادره، وإطعام الجوعان، وكسوة العريان، وسقي الضمآن وإغاثة اللهفان، وقمع أهل الظلم والعدوان ، وأخذ الأموال بحقها، وصرفها إلى مستحقها » اهـ[٤].

وقال ابن خلدون: « إن حقيقة الخلافة نيابة عن صاحب الشرع في حفظ الدين وسياسة الدنيا، وأما سياسة الدنيا فمقتضى رعايته لمصالحهم في العمران البشري، وقد قدمنا أن هذا العمران ضروري للبشر، وأن رعاية مصالحه كذلك لئلا يفسد إن أهملت » اهـ[٥]، ومن المعلوم للمتتبع لعبارة ابن خلدون في مقدمته أنه يقصد بـ "العمران البشري " التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

د- إن النظر في موازنة أي دولة أو في نظام ماليتها العامة بما تشتمله من تفصيل لمصادر دخلها ومصارفها يكشف عن اهتمامات هذه الدولة وواجباتها التي تنهض بها، وكذا يكشف عن طبيعة هذه الدولة من حيث كونها حراسية أو خدماتية، وإذا تناولنا بالنظر ما ذكره فقهاء المسلمين عن المالية العامة للدولة الإسلامية من خلال كلامهم عن بيت المال موارد ومصادره، يتبين لنا أنها من الدول الشاملة

---

(١) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص ١١١ .

(٢) الماوردي، نصيحة الملوك ، ص ٣٦١ بتصرف .

(٣) المرجع السابق، ص ٤١٣ .

(٤) العز بن عبدالسلام ، شجرة المعارف، ص ٣٠-٣١ بتصرف

(٥) ابن خلدون، المقدمة، ص ١٧٣ ، بتصرف .

واجباتها تجاه أفرادها [١].

ثانياً : ينتهي الباحث مما سبق إلى أن للدولة الإسلامية أهدافها وواجباتها الشاملة لجوانب الحياة الإنسانية كافة ، لكن شمول الأهداف والمهام لا يعني أنها تتولى بنفسها عن طريق وظيفتها العامة تحقيق كل هذه الأهداف بشكل مباشر كما هو الحال في الدولة المتدخلة، وأيضاً فهي لا تترك المجال والدور في تحقيق هذه الأهداف وخاصة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد أنفسهم دون حسيب أو رقيب ، بحيث يقتصر دورها على الحراسة فقط كما هو الحال في الدولة الحارسة، لكن لها طبيعتها ودورها الخاص الذي تلعبه وتقوم به في تحقيق أهدافها، بحيث يمكن وصف هذا الدور والطبيعة بالتوسط والإعتدال بين الحراسة والتدخل، وهو ما يمكن توضيحه في الآتي :

أ- إن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتوفير حاجات أفراده المختلفة ليس من مسؤولية الحكومة الإسلامية فقط، وإنما هي مسئولية مشتركة بينها وبين أفراد المجتمع ، ولذا كان التكليف من الله بالفروض الكفائية - بما هي وسائل تحقيق أهداف المجتمع العامة - متوجها إلى القادرين في الأمة كافة أهل ولاية كانوا أم غيرهم. قال ابن قيم الجوزية : « وجميع الولاية الإسلامية مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر . . . وهو واجب على كل مسلم قادر، وهو فرض كفاية، ويصير فرض عين على القادر - الذي لم يقم به غيره - من ذوي الولاية والسلطان، فعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم » اهـ [٢].

وقال الجويني : « ومما يجب الإحاطة به أن معظم فروض الكفايات مما لا تتخصص بإقامتها الأئمة، بل يجب على كافة أهل الإمكان أن لا يغفلوه ولا يغفلوا عنه » اهـ [٣].

---

(١) ومن ذلك ما ذكره ابن عابدين في كلامه عن بيت المال في الدولة الإسلامية حيث يقول : « بيوت المال أربعة ، لكل بيت محلات يصرف إليها، أول الأربعة : بيت أموال الغنائم، ويُسمى هذا بيت مال الخمس أي خمس الغنائم والمعادن والركاز، وثانيها : بيت أموال المتصدقين، أي زكاة السوائم وعشور الأراضي ، وما أخذه العاشر من تجار المسلمين المارين عليه، الثالث : خراج الأرض ، وجزية الرؤوس، (والرابع) : الضوائع أي اللقطات، مثل تركة لا وارث لها أصلاً، ودية مقتول لا ولي له، فمصروف الأولين أي بيت الخمس، وبيت الصدقات ، قوله تعالى : ﴿ واعلموا أنما غنمتم ﴾ الآية (سورة الأنفال / ٤١) ، وفي الثاني قوله تعالى : ﴿ إنما الصدقات للفقراء ﴾ (الآية) (سورة التوبة / ٦٠) ، وثالثها : حواه مقاتلونا، يصرف في مصالحنا، كسد الثغور، وبناء القناطر، والجسور، وكفاية العلماء، والقضاة والعمال، ورزق المقاتلة ، وذرياتهم، ورابعها : فمصرفه جهات، يصرف إلى المرضى، والزمني، واللقيط، وعمارة القناطر ، والرباطات ، والثغور ، والمساجد ، وما أشبه ذلك، اللقيط والفقراء الذين لا أولياء لهم، فيعطى منه نفقتهم وأدويتهم وكفنهم وعقل جنايتهم » اهـ بتصرف عن ابن عابدين، الحاشية، جـ٢ ، ص ٣٣٧ - ٣٣٨ .

(٢) ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ٢٣٣

(٣) الجويني، الغياثي، ص ١٦٢ .

ب - الأصل والقاعدة العامة في توفير حاجات الأفراد أو الخدمات العامة اقتصادية كانت أم اجتماعية أم ثقافية أن يترك ذلك للأفراد أنفسهم ما استطاعوا إلى ذلك سبيلاً، لكن في ظل سياسة عامة وتخطيط وتقنين وتوجيه ورقابة وحماية وتيسير ومعونة من قبل الدولة، وقبل كل ذلك الالتزام من قبلها بالشرعية والعدل والإحسان في تعاملها مع الأفراد.

جـ - تقوم الدولة الإسلامية - استثناء من الأصل السابق - بنفسها بتوفير حاجات الأفراد، وذلك في الحالات التي يعجز فيها الأفراد عن الوفاء بهذه الحاجات بأنفسهم.

وتوضيحا لذلك يستعرض الباحث - على سبيل المثال - دور الدولة الإسلامية في تحقيق أهدافها الاقتصادية ؛ فالدولة الإسلامية على الصعيد الاقتصادي تلتزم بالأمور التالية :

١- تلتزم بتحصيل المال من الجمهور على الوجه القانوني الشرعي، مع العلم بأن المغارم الجبائية التي توجبها الدولة على الجمهور قليلة ومنحصرة وغير مرهقة [١].

٢- تلتزم أيضاً على صعيد الأفراد من الجمهور ألا يأخذ بعضهم مال البعض الآخر أو المال العام بغير وجه قانوني شرعي، وذلك من خلال التشريع المناسب ابتداءً، والمراقبة قبل وأثناء وبعد استثمار الأموال، والمعاملات المتعلقة بها، فتمنع السرقة والغصب والغش والربا والميسر والغبن والمعاملات القائمة على الغرر الفاحش والجهالة والإكراه [٢].

٣- تلتزم في إنفاق الأموال من قبلها ومن قبل الجمهور بأن تُنفق في وجوهها الشرعية ، والإنفاق الشرعي هو ذلك الإنفاق المتقيد بالإعتدال والرشد، الموافق لمقاصد الإسلام وترتيبها بحسب الأهمية ، فتمتنع الدولة عن الإسراف والتقتير وتمنع الأفراد عنه، وتمتنع عن السفه في الإنفاق، كالإنفاق في غير فائدة معتبرة شرعاً ، وتمنع الأفراد عنه، وتحجر على تصرفات السفهاء منهم، وتمتنع عن الإنفاق المخالف لمقاصد الإسلام، كالإنفاق في الاعتداء على الآخرين، والإنفاق في الخمور والزنا والملاهي الحرام، وتمنع عنه الأفراد أيضاً [٣]، وتراعي مراتب المقاصد الشرعية في إنفاقها ، فتقدم الأهم منها على المهم، فلا

---

(١) يقول ابن خلدون في المقدمة ، ص ٢٢١ : « إن الدولة إن كانت على سنن الدين فليست إلا المغارم الشرعية من الصدقات والخراج والجزية ، وهي قليلة الوزائع، لأن مقدار الزكاة من المال قليل كما علمت، وكذا زكاة الحبوب والماشية، والجزية والخراج وجميع المغارم الشرعية ، وهي حدود لا تتعدى » اهـ. وانظر : الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ٤١٣.

(٢) انظر : ابن تيمية ، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٧١ ، وما بعدها.

(٣) انظر : الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٤١٣ ، ٤٢٥ . السبكي، معيد النعم، ص ٢١ - ٢٣.

تقدم حاجياً من الأغراض على ضروري، ولا تكميلياً على حاجي أو ضروري ، وتمنع الأفراد عن ذلك أيضاً[١].

٤- الأصل في تثمير الأموال، وتقديم الخدمات العامة في الدولة أن ينهض بها الأفراد أنفسهم، أو ما يُسمى اليوم بالقطاع الخاص، ما دام هو قادر على ذلك ماديا وإدارياً وفنياً ، هذا الأصل يقوم على حقيقة مفادها: أن تحصيل الأفراد لحاجاتهم الاقتصادية وغيرها من الحاجات أمر فطري طبعي، يقومون به بحسب طبيعتهم الحيوانية الخلقية، ولا يحتاجون فيه إلى نائب عنهم من سلطان أو غيره، بل يحتاجون فيه إلى تسهيل طرق المعاش والكسب ومنع الاعتداء ، وحماية الحقوق والأموال المتحصلة من الكسب والسعي، وتوزيع الثروات والمكاسب بعدل وإنصاف، وهذا كله راجع إلى الدولة ، وهو سبب وجودها ابتداء، وقد نص علماء الإسلام على هذا الأصل صراحة، كما أثبتته ممارسات دولة الإسلام في عصورها المختلفة، قال الماوردي : «وعليك (أي على الوزير) لهم (أي للرعايا) : أن تعينهم على صلاح معايشهم، ووفور مكاسبهم، لتتوفر بهم موادك ، وتعمر بهم بلادك » اهـ[٢].

وقال أيضاً : « وأما استزادة المواد (تنمية الثروة والاقتصاد) فيكون بالعدل والإحسان، إذا اقترنا برفق ومياسرة، لتكثر بهما العمارة، وتتوفر بهما الزراعة، فإن الأرض كنوز الملك، يستخرجها أعوان متطوعون (القطاع الخاص)، يقنعُهم الكف عنهم (عدم تدخل الدولة) ، ويقطعهم العسف بهم »اهـ[٣].

وقال في موضع ثالث : « ربما ضَنّ السلطان عليهم (أي القطاع الخاص) ، فتعرض لها، أو شاركهم فيها، فاتجر مع التجار، وزرع مع الزراع، وهذا وهن في حقوق السياسة »اهـ[٤].

وقال ابن خلدون: « واعلم أن السلطان لا ينمي ماله، ولا يدر موجوده إلا الجباية، وإدرارها إنما يكون بالعدل في أهل الأموال، والنظر لهم بذلك، فبذلك تنبسط آمالهم، وتنشرح صدورهم للأخذ

---

(١) قال الماوردي في نصيحة الملوك، ص ٤٢٨ : « أن يتبع "الإمام" فيه "أي المال" أمر الله، ولا يضع المال إلا حيث أمر بوضعه، ويتحرى في ذلك في كل حال الأولى والأحب » اهـ.

وقال السيوطي في الأشباه ، ص ١٢١ : «لا يجوز له "أي الإمام" أن يقدم في مال بيت المال غير الأحوج على الأحوج »اهـ.

وقال العز بن عبدالسلام في قواعد الأحكام، جـ١ ، ص ٧٠ : « الوجه الذي يجب على الإمام العادل أن يصرفه فيه بأن يقدم الأهم فالأهم، والأصلح فالأصلح » اهـ.

(٢) بتصرف عن : الماوردي، قوانين الوزارة، ص ٨٣.

(٣) المرجع السابق، ص ٨٧- ٨٨.

(٤) المرجع السابق ، ص ٦٧ - ٦٨.

في تشمير الأموال وتنميتها، فتعظم منها جباية السلطان، وأما غير ذلك من تجارة أو فلح (يعني من جهة الدولة) ، فإنما هو مضرة عاجلة للرعايا، وفساد للجباية، ونقص للعمارة »[١].

٥ـ لكن الدولة الإسلامية مع التزامها بهذا الأصل، تقوم بالتخطيط الاقتصادي ، ورسم السياسات الاقتصادية العامة المحققة لأهدافها، وكذا تسهل وتعين وتشجع القطاع الخاص في عمله الاقتصادي، كل ذلك بعدل وإنصاف وإحسان، ومن ذلك :

- سياسة النبي ﷺ في ضخ الأموال العامة في المجتمع ، وذلك لتحريك الأسواق ومنع الكساد[٢].
- وسياسته ﷺ في إقطاع الأراضي الزراعية وأراضي الرعي والتعدين للأفراد لاستثمارها وإعمارها[٣] ، وربطه بين إعمار الأراضي الموات وبين ملكيتها، بحيث جعل إحياء الأرض وإعمارها سببا في ملكيتها[٤].
- وكذا سياسته وخلفائه في تخفيف مديونيات الأفراد، وإقراض الأموال أو منحها لتمويل استثمارات الأفراد ، أو مساعدتهم في مواجهة الأزمات الإقتصادية.[٥]

---

(١) ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٢٣ ـ ٢٢٤ .

(٢) أخرج أبو عبيد في الأموال، ص ٢٣٢ ، عن أبي هريرة قال : قال رسول الله ﷺ : « لو كان عندي أحد ذهبا لسرني ألا تمر بي ثالثة وعندي منه شيء إلا شيئا ارصده لدين يكون علي » اهـ.

(٣) قال أبو يوسف في الخراج، ص ٦٠ ـ ٦٢ : « وكذلك الأرضون يقطع الإمام منها من أحب من الأصناف التي سميت، ولا أرى أن يترك أرضا لا ملك لأحد فيها ولا عمارة حتى يقطعها الإمام، فإن ذلك أعمر للبلاد وأكثر للخراج . . . ورأى رسول الله ﷺ الصلاح فيما فعل من ذلك ، إذ كان فيه تألف على الإسلام ، وعمارة للأرض» . وانظر : يحيى بن آدم، الخراج، ص ٩٣ .

(٤) أخرج البخاري في صحيحه (٢٣٣٥) عن عروة عن عائشة رضي الله عنها عن النبي ﷺ قال : « من أعمر أرضاً ليست لأحد فهو أحق » قال عروة : قضى به عمر رضي الله عنه في خلافته . اهـ.

- ومنه قول عمر بن عبدالعزيز : « من غلب الماء على شيء فهو له » اهـ حيث جعل نزح المياه عن الأراضي المغمورة بالمياه كأراضي المستنقعات والسبخات سببا في ملكيتها. انظر : أبو عبيد، الأموال، ص ٢٦٣ .

(٥) أخرج أحمد في مسنده ، جـ٣ ، ص ٤٧٧ ، أن النبي ﷺ قال لقبيصة بن المخارق رضي الله عنه : « إن المسألة لا تصلح إلا في ثلاث : رجل تحمل بحمالة . . ورجل أصابته حاجة وفاقة . . . ورجل أصابته جائحة اجتاحت ماله . . . » اهـ.

- أخرج الطبري في تاريخه ، جـ٤ ، ص ٢٢١ أن هند بنت عتبة قامت إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه فاستقرضته من بيت المال أربعة آلاف تتجر فيها وتضمنها، فأقرضها » اهـ.
- كانت سياسة عمر بن الخطاب في توزيع الزكاة على الفقراء أن يعطوا حتى يستغنوا عن السؤال بعد ذلك لا مجرد سد حاجتهم الوقتية ، وهذا يعني إعطاءهم مبلغا من المال يكفي لإقامة مشروع مدر للدخل . انظر : أبو عبيد، الأ[illegible] ص ٥٠٢ .
- مر معنا آنفا قول عمر بن عبدالعزيز لعامله : « انظر كل من أدان في غير سفه ولا سرف، فاقض عنه . . . وانظ[illegible] عليه جزية، فضعف عن أرضه، فأسلفه ما يقوي به على عمل أرضه ، فإنا لا نريدهم لعام ولا لعامين[illegible] عبيد، الأموال، ص ٢٣٤ ـ ٢٣٥

قال الغزالي : « يجب على السلطان أنه متى وقعت رعيته في ضائقة، أو حصلوا في شدة وفاقه أن يعينهم، لا سيما في أوقات القحط، وغلاء الأسعار، حيث يعجزون عن التعيش، ولا يقدرون على الاكتساب ، فينبغي حينئذ للسلطان أن يعينهم بالطعام، ويساعدهم من خزائنه بالمال ... لئلا يضعف الناس ، وينتقلوا إلى غير ولايته » اهـ[1].

وقال أبو يوسف : « وكل ما فيه مصلحة لأهل الخراج في أرضهم وأنهارهم ، وطلبوا إصلاح ذلك لهم، أجيبوا إليه، إذا لم يكن فيه ضرر على غيرهم ... وإذا احتاج أهل السواد إلى كري أنهارهم العظام... كريت لهم، وكانت النفقة من بيت المال » اهـ[2]، الكَرْيُ: حفر الأنهار وتنظيفها.

٦ـ وأيضاً تقوم الدولة بالرقابة على القطاع الخاص ، ومراقبة الوضع الاقتصادي في المجتمع ، ضماناً لتحقق الأهداف الاقتصادية العامة[3]، حتى إذا حصل الانحراف عنها من قبل القطاع الخاص أو اختل الوضع الاقتصادي، تدخلت الدولة بتدبيرات مصلحية مناسبة تعدل بها المسار بما يحقق الأهداف المتوخاة ، وذلك مثل تدخلها في قضايا الاحتكار، وكذا تدخلها في تسعير السلع والخدمات فيما إذا حصل غلاء في أسعارها، وكان سبب الغلاء صناعياً لا طبيعياً[4]، وكذا تدخلها في زيادة الرسوم الجمركية على السلع المستوردة لحماية ودعم الإنتاج الوطني ، أو خفض هذه الرسوم أو رفعها رأساً من أجل توفير السلع في الأسواق ، وتشجيع التجار على استيرادها لحاجة الناس إليها[5].

وقد كانت هذه الوظيفة الرقابية على التجار والأسواق والعملة في الدولة الإسلامية من اختصاصات المحتسب، كما يظهر من خلال ما كتبه العلماء المسلمون عن هذه الوظيفة وواجباتها[6].

---

(١) الغزالي ، التبر المسبوك، ص ٨٤.

(٢) أبو يوسف، الخراج ،ص ١١٠.

(٣) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٨٥-١٨٦ : « وهو (اي الإمام) محتاج إلى حماية الكافة من عدوهم ، بالمدافعة عنهم، وإلى كف عدوان بعضهم على بعض في أنفسهم بإمضاء الاحكام الوازعة فيهم، وكف العدوان عليهم في اموالهم بإصلاح سابلتهم، وإلى حمل مصالحهم وما تعمهم به البلوى في معاشهم ومعاملاتهم من تفقد المعايش والمكاييل والموازين حذرا من التطفيف، وإلى النظر في السكة بحفظ النقود التي يتعاملون بها من الغش ، وإلى سياستهم بما يريد منهم من الانقياد له والرضا بمقاصده منهم » اهـ.

(٤) قال ابن تيمية في المجموع ، جـ٢٨، ص ٧٥ : « إن المحتكر هو الذي يعمد إلى شراء ما يحتاج إليه الناس من الطعام، فيحبسه عنهم، ويريد إغلاءه عليهم، وهو ظالم للخلق المشترين، ولهذا كان لولي الأمر ان يكره الناس على بيع ما عندهم بقيمة المثل عند ضرورة الناس إليه » اهـ وقال في ص ٧٦ : « إن السعر منه ما هو ظلم لا يجوز، ومنه ما هو عدل جائز، فإذا كان الناس يبيعون سلعهم على الوجه المعروف، من غير ظلم منهم، وقد ارتفع السعر، إما لقلة الشيء ، وإما لكثرة الخلق، فهذا إلى الله، فإلزام الخلق أن يبيعوا بقيمة بعينها إكراه بغير حق، وأما الثاني : فمثل ان يمتنع أرباب السلع عن بيعها مع ضرورة الناس إليها إلا بزيادة على القيمة المعروفة، فهنا يجب بيعها عليهم بقيمة المثل » اهـ.

(٥) قال القلقشندي في صبح الاعشى، جـ١ ، ص ٥٣١ : « إن للإمام ان يزيد في المأخوذ عن العشر وان ينقص عنه إلى نصف العشر للحاجة إلى الازدياد من جلب البضاعة إلى بلاد المسلمين، وأن يرفع ذلك عنهم رأساً إذا رأى فيه المصلحة » اهـ.

(٦) انظر : ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٨ ، ص ٧١ ، السبكي، معيد النعم ، ص ٥٦.

٧- تقوم الدولة بنفسها باستثمار الأموال العامة، وإدارة مشاريع الخدمات العامة كالنقل والتعليم والمشافي والكهرباء والماء ... الخ، وذلك استثناء من الأصل العام بترك هذه النشاطات للقطاع الخاص، وذلك في حالات تقتضي هذا التدخل، وذلك كأن يعجز القطاع الخاص عن القيام بهذه المشروعات، إما لضخامة التكاليف، أو لقلة خبرته الإدارية أو الفنية، فتنهض الدولة بها، حتى إذا أصبح القطاع الخاص مهيئاً وقادراً على القيام بها دفعتها إليه.[1]

وحالة أخرى: وهي عزوف القطاع الخاص وزهادته بالقيام بتوفير بعض الخدمات العامة التي يحتاجها الأفراد من الجمهور، لانعدام الربحية أو انخفاضها، فتنهض الدولة بها، وذلك من مثل تمديد الكهرباء أو الماء أو خطوط الهاتف للمناطق النائية قليلة السكان، أو توفير خدمة النقل لها[2].

وحالة ثالثة: وهي أن يسيء القطاع الخاص في استثماره للأموال أو تقديمه للخدمات، فيقوم بذلك بشكل رديء، أو أن يتصف أداؤه بالخيانة أو الغش أو الاحتكار، طمعا في الربحية على حساب المصلحة العامة، فهنا إما أن تقوم الدولة بتشديد الرقابة عليه، وإما أن تقوم بنفسها بإنجاز العمل الاقتصادي[3].

٨- وختاماً يقول الباحث: القطاع العام والقطاع الخاص كلاهما طريقان مشروعان للوصول إلى المقصود الواجب اللازم، وسلوك الدولة أيا من الطريقين في تقديم خدمة ما أو استثمار مورد مالي عام دون الطريق الآخر، إنما هو لكونه الأصلح والأنسب لتحقيق المقصود بشكل أفضل وأكمل بحسب الظروف الملابسة، لا لكون الآخر لا يصلح طريقاً للمقصود مطلقا أو كونه غير مشروع ابتداء، وهذا لا يمنع من أن تتغير الظروف فيصبح المفضول فاضلا والمرجوح راجحا، فتعتمده الدولة سبيلا للوصول إلى مقصودها، فللدولة أن تتخير من الوسائل المشروعة ما هو الأكثر تحقيقا للمقصود.

---

(١)، (٢) قال ابن خلدون في المقدمة، ص ٢٧٢: « إن البناء، واختطاط المنازل إنما هو من منازع الحضارة ... وأيضاً فالمدن والامصار ذات هياكل واجرام عظيمة وبناء كبير، وهي موضوعة للعموم (يعني المصلحة من ورائها عامة) لا للخصوص، فتحتاج إلى اجتماع الأيدي وكثرة التعاون (يعني إمكانيات إدارية واقتصادية كبيرة خارجة عن نطاق قدرة الافراد)، وليست من الامور الضرورية للناس التي تعم بها البلوى، حتى يكون نزوعهم إليها اضطرارياً، بل لا بد من إكراههم على ذلك، وسوقهم إليه مضطهدين بعصا الملك، أو مرغبين في الثواب والأجر، الذي لا يفي بكثرته إلا الملك، فلا بد من تمصير الامصار واختطاط المدن من الدولة والملك » اهـ.

(٣) قال ابو يوسف في الخراج، ص ١٠٥ مخاطبا هارون الرشيد: « ورأيت الا تُقَبِّل شيئا من السواد، ولا غير السواد من البلاد، فإن المتقبل إذا كان في قبالته فضل عن الخراج عسف اهل الخراج، وحمل عليهم ما لا يجب عليهم، وظلمهم، واخذهم بما يجحف بهم، ليسلم مما دخل فيه ... والمتقبل لا يبالي بهلاكهم بصلاح أمره في قبالته » اهـ. ثم يصحح إن قُبِّل وضُمِّن والحال تلك ان يشدد الرقابة على المتقبل، حيث يقول: « وصَيِّر معه اميراً من قبل الإمام، يوثق بدينه وأمانته، ويجري عليه من بيت المال، فإن أراد ظلم احد من اهل الخراج او الزيادة عليه او تحميله شيئا لا يجب عليه، منعه الامير من ذلك اشد المنع » اهـ.

قال ابن قيم الجوزية : « وهذا كما لو كان للناس عدة طرق إلى البيت ، وكان سلوكهم تلك الطرق توقعهم في التفرق والتشتيت، ويطمع فيهم العدو، فرأى الإمام جمعهم على طريق واحد ، فترك بقية الطرق ، جاز ذلك، ولم يكن فيه إبطال لكون تلك الطرق موصلة إلى المقصود، وإن كان فيه نهي عن سلوكها لمصلحة الأمة » اهـ(١).

وقال الماوردي : « ما اصطفاه الإمام لبيت المال من فتوح البلاد السلطان فيه بالخيار على وجه النظر في الأصلح بين أن يستغله لبيت المال كما فعل عمر رضي الله عنه، وبين أن يتخير له من ذوي المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج يوضع عليه مقدر بوفور الاستغلال ونقصه كما فعل عثمان رضي الله عنه، ويكون الخراج أجرة تصرف في وجوه المصالح» اهـ (٢).

لكن يظل الأصل على كل حال ما قاله الباحث من أن على الدولة الإسلامية أن تترك النشاط الاقتصادي في الدولة للقطاع الخاص، مع التخطيط له والتسهيل والتشجيع والرقابة، والقيام بالدور أو التدخل المباشر وقت الحاجة، فيكون عدم التدخل هو الأصل ، والتدخل هو الاستثناء.

ثالثاً : إن القيم الدينية التي يتربى عليها الأفراد وينظم بها المجتمع في الدولة الإسلامية تعمل على تحقق الأهداف العامة للمجتمع الاسلامي بيسر وسهولة وباقل التكاليف المالية والبشرية، وتقلل من الحاجة إلى تدخل الدولة عبر جهازها الإداري لإنجاز الأمور والوفاء بالحاجات العامة لأفراد المجتمع، وذلك لان هذه القيم تحدث تاثيرا في المجتمع يتمثل في أنها تجعل كل فرد يحس بانتمائه القوي للمجتمع الذي يحبه ويقدره، كل فرد راضٍ وقانعٌ بما قسم الله له، راضٍ بمركزه الاجتماعي ، سبيله لتغيير مركزه هو العمل والسعي في مجتمع يسوده مبدأ تكافؤ الفرص ، وليس سبيله الكيد أو الحسد أو الحقد أو الاعتداء على الآخرين، الإخاء والوحدة سمة المجتمع ، الأمن الإجتماعي يتحقق للافراد من مصادر متعددة ، الأسرة ، العشيرة، الحي ، المؤسسات التطوعية في المجتمع ، والدولة أخيراً وليس آخراً، يتكافل الجميع تكافلا اجتماعياً واجباً يؤمّن للفرد حاجاته ومقومات حياته، كل فرد يعرف حقوقه وحرياته وواجباته ، ويلتزم ذاتيا بحدود حقوقه وحرياته عندما يباشرها ، فلا يعتدي ولا يتعسف، مع تقديمه للمصلحة العامة ومراعاته للمعنى الاجتماعي إبان استعماله لحقه أو حريته ، إذاً في مثل هذه الظروف يتقلص الصراع الاجتماعي أو يتلاشى لضعف مبررات وجوده أو انتفائها،وأيضا في ظل مثل هذا

---

(١) ابن قيم الجوزية، الطرق الحكمية، ص ٢٦.

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ٢٤٢.

الانضباط الحقوقي الذاتي يتحقق التوازن بين المصالح في المجتمع، ولا يعود التعارض بينها يمثل مشكلة تستدعي تدخلا خارجيا.

وبالتالي فإنه وفي ظل مجتمع يسوده أمن اجتماعي، ويتقلص فيه الصراع الإجتماعي أو يختفي، وتتوازن فيه المصالح الخاصة والخاصة، والخاصة والعامة ذاتياً ، تقل الحاجة فيه لتدخل الدولة إلى أقل الحدود، وبذلك تتوفر الجهود والنفقات.

وقد أدركت الدولة الإسلامية أهمية ترشيد الخلق العام لأفراد المجتمع - من خلال غرس القيم العقائدية والأخلاقية فيهم - في تسهيل مهمتها في تحقيق أهدافها العامة، ولذا كان من أولى مهماتها وعلى رأس واجباتها الحفاظ على دين الأمة وأخلاقها، ببناء مقوماته وحمايتها من الإنهدام، لأن تأمين التزام الأفراد بالقيم الدينية الإسلامية كان يعني راحة البال والانضباط والانتظام، وخفض النفقات المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الدولة لأهدافها العامة.

ويلفت أبو يوسف نظر أمير المؤمنين في عصره هارون الرشيد إلى هذه الحقيقة ، حقيقة أن الالتزام بالدين كما يريد الله يوفر في النفقات العامة وكذا الخاصة ، ويقضي على الكثير من المشاكل، وذلك عندما سأله هارون الرشيد عن الحبس والمحبوسين، وما ينبغي على الدولة من واجبات تجاههم من حيث النفقة والمعاملة، فيجيبه أبو يوسف ، ويبين له صورة الواقع ، وما عليه حال السجون في عصرهم من ظلم وفساد وإهمال لحقوق المحبوسين، ويعرض له التدبير الشرعي الواجب في حقهم ، ثم يقول - حاضاً إياه على التوثق من تطبيق أحكام الدين لتزول كثير من هذه المشاكل من جذورها - : « ولو أمرت بإقامة الحدود لقل أهل الحبس، ولخاف الفساق وأهل الدعارة ولتناهوا عما هم فيه، وإنما يكثر أهل الحبس لقلة النظر في أمرهم ، إنما هو حبس وليس فيه نظر، فمُرْ ولا تك جميعا بالنظر في أمر أهل الحبوس في كل أيام، فمن كان عليه أدب أدب وأطلق، ومن لم يكن له قضية خُلي عنه » اهـ[1].

فإقامة الحدود ابتداء، تردع عن الجريمة، والتقصير فيها يزيد من الجريمة والمجرمين ، وتعجيل النظر في القضايا وعدم تأجيلها بغير سبب، والاقتصار في معالجة أمر المحبوسين على المعالجة الشرعية من تأديب وإطلاق ، أو إقامة حد أو قود وإطلاق، كل ذلك مما يخفف عدد المحبوسين، وتضمحل معه مشاكل رعايتهم وإيوائهم، ونفقاتهم واستعمال موظفين يقومون على ذلك ، وقبل كل ذلك فإن التزام الناس بحدود حقوقهم وواجباتهم يقلل من ظاهرة الجريمة ، ويوفر النفقات في مرافق الأمن الداخلي من شرطة وسجون وكذا مرافق القضاء والفصل في الخصومات، ويقلل من الحاجة لتدخل الدولة.

---

(١) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١٥٠ - ١٥١ .

المطلب الثاني : الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف.

الوظيفة العامة - أو الجهاز الإداري وعماله في الدولة - ما هي إلا وسيلة ، لا توصف بذاتها أنها تسلط وقهر للناس ، أو تشريف ورفعة ، أو أنها تكليف وخدمة عامة ، وإنما توصف وتكيف بحسب الغاية المراد منها تحقيقها ، وهذا يعود إلى طبيعة وأهداف النظام السياسي الحاكم في الدولة في فترة زمنية ما، فهي أداة في يد هذا النظام بما له من الصلاحيات الواسعة والقوة القاهرة في التصرف وتدبير الأمور في الدولة، بحيث إذا كان هَمُّ القائمين عليه جمع الأموال الطائلة ، والإثراء الفاحش، والاستعلاء على الخلق في الأرض، فعندئذ توصف الوظيفة العامة في يد مثل هذا النظام بأنها أداة تسلط وبطش وقهر ، وتتسم بالخصائص المتناسبة مع غايتها التي يريد منها النظام تحقيقها ، من تعيين للموظفين قائم على الاختيار المطلق للإدارة من غير ما أسس أو رقابة من أحد، واستبعاد لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، ومبدأ الجدارة والكفاءة ، وقصر للوظائف على المقربين من النظام والموالين له ، أو قصرها على عرق معين ، بحيث تتحول الوظيفة إلى ما يشبه الحق المالي القابل للمساومة عليه، والتنازل عنه بمقابل، وانتقاله إلى القريب وراثة، شأنه في ذلك شأن الحقوق المالية الخاصة.

كما تتسم مثل هذه الوظيفة بالرشوة والمحاباة واستغلال النفوذ لتحقيق المصالح الخاصة ، والعسف والظلم للجمهور، إلى آخر ذلك من الخصائص والسمات المعروفة للإدارة والوظيفة العامة في ظل النظام الحاكم المستبد، وإن ذلك لا يرتبط بعصر أو زمن معين، بل حيثما وجد مثل هذا النظام المستبد توجد مثل هذه الوظيفة العامة أو الإدارة السلطوية القهرية، وإن أخفت وجهها بالشعارات والقوانين الموضوعية، لأنها عند التنفيذ وفي الواقع التطبيقي تعمل بروح التسلط والقهر والتمييز، لأن أي قانون يمكن أن يتم تجاوزه وتحقيق خلاف المقصود منه، وذلك بسوء استخدامه، والتعسف والتحايل في تطبيقه، مهما وضع له من الضمانات، فالعدل والعدالة إنما تنبعان في المقام الاول من القائم على تطبيق القانون لا من القانون ذاته، وإن مثل تلك الوظيفة العامة وإن قامت بتقديم خدمة للجمهور، فإن ذلك إنما يكون من أجل تثبيت أقدام النظام الحاكم في السلطة وتحقيق القدر اللازم من الرضا عند الجمهور، والذي يضمن بقاء النظام ، ويمنع ثورة الناس عليه، فخدماتها ليست لذات الخدمة ، وإنما هي خدمات لأغراض سياسية.

أما إذا كان هَمُّ القائمين على النظام الحاكم تحقيق المصلحة العامة لجمهور المحكومين ، والعدل ، والمساواة بينهم ، وتوفير الخدمات الضرورية والحاجية والتكميلية لهم، فعندئذ توصف الوظيفة العامة

بأنها تكليف وخدمة وتنمية للناس والمجتمع ومسئولية والتزام تجاههم ، وتتسم عندئذ بالخصائص المتناسبة مع غايتها التي يريد منها النظام تحقيقها ، من اعتماد مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة والكفاءة في التعيين للوظيفة العامة ، وتسري في الجهاز الإداري روح الخدمة العامة ، وتنتفي مظاهر المحاباة والمحسوبية واستغلال النفوذ، ليحل محلها مظاهر العدل والنزاهة والتجرد والإتقان، إلى آخر ذلك من الخصائص والسمات المعروفة للوظيفة العامة في ظل النظام الحاكم العادل، وإن ذلك لا يرتبط بعصر أو زمن أو بدولة قديمة وأخرى حديثة، بل حيثما وجدت مثل هذه الأنظمة العادلة توجد مثل هذه الوظيفة العامة الخدماتية المسؤولة الملتزمة تجاه جمهورها [١].

وعليه فلا صحة للعرض التاريخي لمراحل تطور مفهوم وطبيعة الوظيفة العامة ، من وظيفة عامة تسلطية قهرية عرفتها الدول الدكتاتورية القديمة ، مروراً بوظيفة التقديس والتشريف التي عرفتها الدول التي قام نظامها السياسي على نظرية التفويض الإلهي [٢] ، وانتهاء بوظيفة التكليف والمسؤلية والخدمة العامة التي تتسم وتتميز بها الدولة الحديثة على وجه التحديد والانحصار [٣] ، ذلك العرض التطوري الذي يحلو لكتاب الإدارة العامة والقانون الإداري المحدثين أن يبدؤا به كتاباتهم في مؤلفاتهم، لأنه ينتهي إلى نتائج خاطئة غير علمية ولا موضوعية ، منها أن العالم لم يعرف وظيفة التكليف والمسئولية والخدمة العامة إلا في العصر الحديث ، وفي الدولة الغربية الحديثة على وجه التحديد ، ومنها أيضاً أن الوظيفة العامة في ظل الدولة الإسلامية - باعتبارها من الدول القديمة - هي وظيفة تسلط وقهر أو وظيفة تقديس وتشريف على أحسن الأحوال، وهذه النتائج مع خطئها علمياً تمثل ظلماً فادحاً للوظيفة العامة الإسلامية كما لا يخفى على الباحث المنصف مسلماً كان أم غير مسلم، فكيف بباحثينا المسلمين هؤلاء ؟ والباحث يفهم أن يكتب الباحثون الغربيون ذلك في بحوثهم ، ويفهم دوافعهم من وراء ذلك، ورغبتهم في نفي السبق الحضاري الإسلامي من التاريخ، كما تحاول دولهم وحضارتهم الغربية نفي الحضارة والوجود الإسلامي من الواقع ، لكنه يعجب من باحثينا المسلمين ديناً وحضارة أن يتابعوهم في تقرير ذلك من غير ما تعليق أو تحقيق ؟!!

---

(١) قال ابن تيمية في السياسة الشرعية ، ص ٢١ : « ولما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا دون الدين ، قدموا في ولايتهم من يعينهم على تلك المقاصد ، وكان من يطلب رئاسة نفسه يؤثر تقديم من يقيم رئاسته » اهـ.

(٢) هي نظرية وضعها فلاسفة القرون الوسطى في أوروبا لتفسير سند الحكم وبرروا من خلالها استئثار الملوك بالحكم المطلق وعدم خضوعهم للمساءلة والمحاسبة، حيث رأوا أن مشروعية الحكم ناتجة عن تفويض إلهي مباشر واختيار للشخص أو السلالة الحاكمة، فالحاكم مختار من الله مباشرة ويحكم باسمه، فهو لذلك مقدس وحكمه مقدس، ولا يُسأل عما يفعل.

(٣) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة، ص ٩ - ١٢ ، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة ٢٢٦ - ٢٢٧ .

أما الحق الذي يثبته البحث العلمي المنصف، فهو أن الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف في آن واحد ، ويزيد الباحث ويقول : إن المقصود بالتكليف كطبيعة للوظيفة العامة الإسلامية وكذا التشريف يختلف ويتميز رقياً وعمقاً عن المقصود بهما في الفكر السياسي والإداري الغربي، فالتكليف هنا غايته " المصلحة العامة الشرعية " ، وتسمى أيضاً " حقوق الله " ، والمُكَلِّفُ حقيقة للموظف إنما هو الله تعالى، حيث كلف بها الجماعة المسلمة، والتي انتدبت ووكلت الإمام للنهوض بها، والإمام بدوره استعان بالموظف العام وكلفه تحقيق جزء منها[1] ، ولذا يصف العلماء المسلمون الوظائف العامة بأنها مناصب دينية أو شرعية ، وهو ما يدل على كونها راجعة إلى الله .[2]

فالوظيفة العامة الإسلامية إذا تكليف إلهي لتحقيق الصالح العام الشرعي ، أو بعبارة أخرى هي "عبادة" بالمعنى العام، وهذا المعنى التعبدي فيها هو المعنى الذي يميزها عن الوظيفة العامة في الأنظمة السياسية الوضعية غربية كانت أم شرقية ، كما أنه يضفي عليها القدسية ويصبغها بصبغة الرسالة .[3]

ويترتب على كون الوظيفة العامة تكليفاً أنها أيضاً " مسؤلية " ، وأن الموظف مسئول أمام من كلفه، وفي الوظيفة العامة الإسلامية المسئولية ثلاثية ، فالموظف مسئول أمام الله المُكَلِّف الحقيقي ،

---

(١) أخرج مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢١٤ ، عن معقل بن يسار : إني سمعت رسول الله ﷺ يقول : « ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته ، إلا حرم الله عليه الجنة » اهـ.

وقال ابن تيمية في السياسة الشرعية ، ص ١٣-١٤ : « ودخل ابو مسلم الخولاني على معاوية بن ابي سفيان فقال : السلام عليك أيها الأجير، فقالوا : قل الامير ... فقال معاوية : دعوا أبا مسلم ، فإنه أعلم بما يقول ، فقال : إنما انت اجير استاجرك رب هذه الغنم لرعايتها ، فإن انت هنأت جرباها ، وداويت مرضاها وحبست اولاها على اخراها ، وفاك سيدها أجرك ، وإن انت لم تهنأ جرباها ، ولم تداو مرضاها ، ولم تحبس أولاها على اخراها ، عاقبك سيدها .

وهذا ظاهر في الاعتبار ، فإن الخلق عباد الله ، والولاة نواب الله على عباده، وهم وكلاء العباد على نفوسهم ، بمنزلة احد الشريكين مع الآخر ، ففيهم معنى الولاية والوكالة ، ثم الولي والوكيل (الإمام) متى استناب في اموره رجلا (الموظف العام) ، وترك من هو اصلح ... منه ... فقد خان صاحبه (الأمة) » اهـ.

وقال التاودي المالكي في حلي المعاصم ، جـ١ ، ص ١٦ : « إن القاضي وسائر العمال إنما ولاهم (الإمام) لينوبوا عنه في بعض الكلف التي عليه ان يقوم بها للمسلمين » اهـ.

(٢) قال ابن قيم الجوزية في الطرق الحكمية ،ص ٢٣٥ : « وجميع هذه الولايات في الاصل ولايات دينية ومناصب شرعية »اهـ.

(٣) أخرج أحمد في مسنده ، جـ٣ ، ص ٤٦٥ ، عن رافع بن خديج قال : سمعت رسول الله ﷺ يقول : « العامل في الصدقة بالحق لوجه الله عز وجل كالغازي في سبيل الله عز وجل حتى يرجع إلى اهله » اهـ.

وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ٨٢ عن الحسن قال : بعث عمر بن الخطاب رضي الله عنه سفيان بن مالك ساعياً بالبصرة، فمكث حيناً ثم استأذنه في الجهاد ، فقال : اولست في جهاد ؟! » اهـ.

وقال ابو بكر في وصيته لعامله : « إنك في سبيل من سبيل الله ، لا يسعك فيه الإذهان (النسيان) والتفريط والغفلة عما فيه قوام دينكم وعصمة امركم ، فلا تن ولا تفتر » اهـ الطبري ، التاريخ ، جـ٣ ، ص ٣٩٠

ومسئول أمام الحاكم، ومسئول أمام الأمة ، وهما المكلفان ظاهراً ، ولذا كانت المثوبة له على الإحسان أو العقوبة على الإساءة دنيوية وأخروية [١].

والوظيفة العامة الإسلامية هي أيضاً "أمانة" كما أسماها الله ورسوله ﷺ [٢] ، وهي تسمية تتناسب مع كونها تكليفاً ، ذلك أن الأمانة : «ما أخذته بإذن صاحبه لمنفعته» [٣] ، والموظف إنما يشغل الوظيفة العامة بإذن الحاكم ، والأمة من ورائه، ليعين الحاكم، وينفع الأمة بتحقيق مصالحها العامة التي طلب الله تحقيقها ، والوظيفة بذلك يمكن اعتبارها بالنسبة للموظف الشاغل لها "حقاً وظيفياً" أو "غيرياً" [٤] ومن المعلوم أن الحق الوظيفي أو الغيري هو الحق الذي تكون المصلحة من وراء منحه واستعماله عائدة على غير صاحبه [٥]، وهي كذلك بالنسبة لشاغلها.

ولأجل ما تعنيه الوظيفة العامة من تكليف بمصلحة عامة ومسئولية وأمانة وعبادة ، وكذا لعموم أثرها على الناس ، كرهت الشريعة الإسلامية طلبها - خاصة في مناصبها الكبيرة - لأن عاقلاً حريصاً على سلامة دينه بعد كل هذه المعرفة لحقيقتها لا يتقدم لطلبها ، بل الأصل أن يهرب منها وإن اختير لها،

---

(١) أخرج مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢١٣ ، عن ابن عمر عن النبي ﷺ أنه قال : « ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، فالأمير الذي على الناس راع، وهو مسئول عن رعيته » اهـ.
وأخرج أحمد في مسنده ، جـ٢ ، ص ٤٣١ ، عن النبي ﷺ : « ما من أمير عشرة إلى يؤتى به يوم القيامة مغلولاً ، لا يفكه إلا العدل، أو يوبقه الجور » اهـ.
وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ١١٥ ، عن عمرو بن ميمون قال : خطب عمر بن الخطاب الناس فقال : «إني والله ما أبعث إليكم عمالي ليضربوا أبشاركم، ولا ليأخذوا من أموالكم ، ولكني أبعثهم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إليّ، فوالذي نفسي بيده لأقصنه منه » اهـ.
وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ١١٩ ، عن رباح بن عبيدة قال : كنت مع عمر بن عبدالعزيز . . . قلت : يا أمير المؤمنين حاجتك أوصني بها ، قال حاجتي أن تسال عن أهل العراق، وكيف سيرة الولاة فيهم ورضاهم عنهم؟ فلما قدمت العراق سالت الرعية عنهم ، فأخبرت بكل خير عنهم ، فلما قدمت عليه سلمت عليه ، وأخبرته بحسن سيرتهم في العراق ، وثناء الناس عليهم ، فقال : الحمد لله على ذلك ، لو أخبرتني بغير هذا عزلتهم ، ولم أستعن بهم بعدها أبداً، إن الراعي مسئول عن رعيته ، فلا بد له من أن يتعهد رعيته بكل ما ينفعهم الله به ، ويقربه إليه، فإن من ابتلي بالرعية فقد ابتلي بأمر عظيم » اهـ ، وانظر : الجويني ، الغياثي، ص ٢٤٨.
(٢) قال الله تعالى : ﴿ إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سميعاً بصيراً ﴾ سورة النساء /٥٨ .
قال السيوطي في الإكليل، ص ٩٤ : « عن علي وغيره : أنها خطاب لولاة المسلمين، أمروا بأداء الأمانة لمن ولوا عليه » اهـ.
وأخرج مسلم في صحيحه ، جـ١٢، ص ٢٠٩-٢١٠ عن أبي ذر رضي الله عنه قال : قلت يا رسول الله ، ألا تستعملني ؟ قال : فضرب بيده على منكبي، ثم قال : يا أبا ذر، إنك ضعيف وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذي عليه فيها » اهـ.
(٣) ابن العربي، أحكام القرآن، جـ ١ ، ص ٤٤٩ .
(٤) قال العز بن عبدالسلام في قواعد الأحكام ، جـ ١ ، ص ٦٤ : « وإنما تنصب الولاة في كل ولاية عامة أو خاصة للقيام بجلب مصالح المولى عليهم ، وبدرء المفاسد عنه ، بدليل قول موسى لأخيه هارون عليهما السلام : « اخلفني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين» سورة الأعراف /١٤٢ » اهـ.
(٥) انظر : الدريني، الحق ، ص ١٧٢ وما بعدها.

ولذا اعتبرت الشريعة التقدم لطلبها قرينة على أن الطالب لها إنما يستهدف مصلحته الخاصة ، وهو الأمر الذي يسقط عدالته ويسمه بالخيانة كما جاء في الأثر .[١]

وما سبق يعني أن السلطات والمكنات التي يملكها الموظف العام تجاه الجمهور والمال العام، من حيث قدرته على الأمر والنهي ، واتخاذ القرارات، واستخدام وسائل الإكراه في تطبيق القانون ، كل ذلك إنما أعطيه من قبل الإمام ليخدم الجمهور، ويحقق مصالحهم، لا ليتخذه وسيلة للمغنم، وتحقيق مصلحته الخاصة ، أو ليظهرأمام الجمهور بمظهر صاحب السلطة والنفوذ ، الآمر الناهي ، تفاخرا وخيلاء واستعلاء ، بحيث تتحول الخدمة التي يقدمها مثل هذا الموظف إلى الجمهور من كونها حقاً لهم إلى منة يذلهم من أجل الحصول عليها.

وقد حرصت الإدارة الإسلامية العامة في الدولة الإسلامية على ترسيخ معنى التكليف والخدمة العامة والمسئولية والرعوية في أذهان موظفيها وعمالها ، لينعكس ذلك روحاً في أدائهم الوظيفي، واتخذت من الوسائل التدريبية والتثقيفية والإجرائية والتاديبية ما يعزز هذه المعاني، ويقضي على الممارسات والمفاهيم التي تجعل من المنصب وسيلة للمغنم الخاص ، والتسلط على الناس، وخدمة للطبقة الحاكمة وتحقيقاً لمصالحها ، بدل أن يكون وسيلة لخدمة الجمهور والعامة وتحقيق الصالح العام.

كما عملت هذه الإدارة على تعزيز هذه المعاني أيضاً لدى الجمهور، من خلال الأقوال والممارسات التي تبين لهم حقيقة الوظيفة العامة، من حيث كونها خدمة لهم ووفاء بمصالحهم، فليسوا هم عبيداً،و ولا الموظفون سادة، والسلطة في يد الموظف ليست ليتسلط ويسود، لكن ليخدم ويرعى، بل كانت هذه الإدارة فوق ذلك تحرض الناس على مراقبة تصرفات الموظفين، ورفع مخالفاتهم للحاكم ليتم سؤالهم ومحاسبتهم [٢].

ومن بين خلفاء الدولة الإسلامية الذين تعاقبوا على حكمها يستوقفنا عمر بن الخطاب كخليفة إسلامي راشد كانت له خصوصية في باب تربية عماله وكذا جمهور المسلمين على أن الوظيفة خدمة وليست تسلطاً وتكبراً، وذلك من خلال أقواله وأفعاله ، التي كانت تشكل مجتمعةً تجسيداً لسياسة

---

(١) أخرج احمد في مسنده، جـ٤ ، ص ٣٩٣ عن النبي ﷺ قوله : « إن أخونكم عندي من يطلبه ، فعليكم بتقوى الله عز وجل » اهـ.

(٢) أخرج ابو داود في سننه،جـ٨، ص ١٦٤، عن ابي مسعود الانصاري قال : بعثني النبي رسول الله ﷺ ، ثم قال : انطلق ابا مسعود، لا ألفينك يوم القيامة تجيء، وعلى ظهرك بعير من إبل الصدقة له رغاء قد غللته، قال : إذا لا انطلق، قال : إذا لا اكرهك » اهـ.
واخرج مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢١٨ - ٢١٩ ، عن ابي حميد الساعدي قال : استعمل رسول الله ﷺ رجلاً من الاسد يقال له ابن اللتبية على الصدقة، فلما قدم قال : هذا لكم، وهذا لي اهدي لي، قال : فقام رسول الله ﷺ على المنبر، فحمد الله وأثنى عليه وقال : ما بال عامل ابعثه، فيقول : هذا لكم، وهذا اهدي لي، افلا قعد في بيت ابيه او في بيت أمه حتى ينظر أيهدي إليه أم لا ؟ » اهـ

— انظر : الطبري، التاريخ، جـ٣، ص ٢١٠ ، جـ٤، ص ٢٠٤ ، ٢١٥ ، ٢٤٤، الماوردي، نصيحة الملوك ، ص٣٢٢، ٣٤٦، الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٥٦ ، السبكي، معيد النعم، ص ١٨ ، ابن خلدون ، المقدمة، ص ٢٤٢ ، ٢٤٦

اتبعها لمحاربة السلطوية واستغلال المكنات العامة للمصلحة الخاصة ، بمعنى أنه كان يريد من خلال هذه السياسة موظفاً يعمل بصفته الرسمية لا بصفته الشخصية.

ومن ذلك أنه كان يُصرّح أمام الجمهور أنه وعماله مساوون في المنزلة والمكانة لكل فرد منهم ، وأن وجودهم في الوظيفة للخدمة ، وأنهم تحت المراقبة والمساءلة والمحاسبة ، وتجسيداً لهذا المعنى واقعاً كان يلتزم هو بنفسه ويامر عماله بالالتزام بنمطٍ معيشيٍ متواضعٍ لا يتميزون فيه عن الناس أو عن مرؤوسيهم سواء في المأكل أو المشرب أو الملبس أو المسكن ، كما كان يلزم عماله ويلتزم هو بسياسة الأبواب المفتوحة بينه وبين الناس ، وكان أيضاً يقوم بنفسه باي عمل من أعمال المصالح العامة من مراقبة للأسواق ، وعسّ في الليل للحراسة، وتفقد لأحوال الناس ، وتطبيب لإبل الصدقة ، ورعيٍ لها ، وحراسةٍ للقوافل التجارية ، وإطعامٍ للمسلمين بيديه ، كل ذلك وغيره كان يقوم به رضي الله عنه ويلزم به عماله وولاته ، ليكسر الكبر والسلطوية في النفوس ، ويؤكد على خدماتيه الوظيفة العامة [١]

ونجد في العصر الحاضر اقتباسا لسياسات عمر هذه في محاربة السلطوية في الوظيفة العامة ، عندما نقرأ عن الوظيفة العامة الصينية، حيث تجبر الإدارة الصينية كبار موظفيها على القيام بالعمل اليدوي البسيط الذي يقوم به مرؤوسيهم بين الحين والآخر ، وكذا تجبرهم على أن يرتدوا ذات اللباس الذي يرتديه مرؤوسوهم والجمهور ، بالإضافة إلى التثقيف المستمر في هذا الاتجاه، وهو ما أوجد لديهم وظيفة عامة نزيهة وشريفة تعمل لمصلحة الشعب ، ووضع حداً للبيروقراطية التي تعاني منها أكثر دول العالم كما يقول الباحثون الإداريون [٢].

● دلالة الألقاب الإسلامية الإدارية:

ومما يؤكد مفهوم التكليف والخدمة العامة كطبيعة للوظيفة العامة الإسلامية استعراض الأسماء والألقاب التي نطلقها نحن المسلمين على الموظف العام في ثقافتنا وتشريعاتنا الإسلامية ، ذلك أن اللغة وعاء الثقافة ، وذلك مثل تسميته بـ "الخليفة" دلالة على خلافته للنبي ﷺ في رعاية أمته وفق شرع الله [٣] ، و"الإمام" : أي القدوة الذي يقودهم إلى خيرهم في الدنيا والآخرة كما إمام الصلاة،[٤] "والحاكم" الذي يمنعهم عن كل ما يضر بهم ، و أصله " الحكمة " وهو لجام الدابة [٥]، و "السلطان"

---

(١) انظر : ابن قتيبة، عيون الاخبار ، جـ ١ ، ص١١٥ ، ١١٦ ، الطبري التاريخ ، جـ ٣ ، ص٤٨٥ ، ٥٩٣ ، جـ ٤ ، ص٩٨ ، ٢٠١ ، ٢٠٣ ، ٢٠٥ ، ٢٠٧ ، ٢١٥ ، ٢٢٦ ، القلقشندي ، صبح الاعشى ، جـ ٣ ، ص ٢٨٦ ٢٨٧ ، ٣٨٣ .

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ٩٨ ٩٩ ، ١٠٥ .

(٣) انظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ١٧ ، ابن خلدون ، المقدمة، ص ١٥١

(٤) انظر: الموسوعة الفقهية الكويتية، جـ ٦ ، ص ٢١٧

(٥) انظر: ابن فرحون، التبصرة ، جـ ١ ، ص ٨ .

المشتق من "السليط" وهو "الشيرج" في لغة أهل اليمن ، لأنه يستضاء به في خلاص الحقوق [١] ،و "الوزير" الذي قيل : إنه مشتق من "الوزر" وهو الملجأ ، سمي بذلك لأن الرعية يلجأون إليه في حوائجهم ، وقيل: مشتق من "الوزر" وهو الثقل ، لأنه يتحمل واجبات ومهمات ثقالاً: وقيل : مشتق من "الأزْر" وهو الظهر ، سمي بذلك لأن الملك يقوى بوزيره كقوة البدن بالظهر [٢] ، و "الوالي" من "الولاية" وهي الحب والنصرة والمؤازرة، و "الراعي" وهو الحافظ المؤتمن الملتزم صلاح ما قام عليه وما هو تحت نظره [٣] ، و "العامل" إشارة إلى أنه إنما استعمل ليعمل ويجهد لا ليكون آكلاً شارباً مستريحاً ، ولم نستخدم كلمة "سلطة" للتعبير عن مكنة الأمر والنهي واتخاذ القرارات ذلك أنها مشتقة من "السلاطة" وهي القهر والغلبة [٤] ، وإنما استخدمنا كلمة "ولاية" لأنها تعني الحب والنصرة والمؤازرة إشارة إلى غرض ما تتضمنه من أمر ونهي وقرار ، كما أسمينا "الإدارة تعاونا وتناصرا " [٥] نصاً منا على روحها التي تعمل بها وغايتها التي تستهدفها، ولَقَّبَ كبار موظفينا أنفسهم بألقاب تنم عن الخدمة ، فلقب الوزراء بـ "قوام الجمهور" ، ولقب الكتاب بـ " قوام الدولة "وبـ "قوام المصالح " [٦] ، ولقب الإمام بـ "ظل الله في الأرض " ، والظل : ما يحصل عن الشاخص في ضوء الشمس، والمراد أن الخلق يستظلون بالسلطان من حر الجور كما يستظل المستظل بظل الشجرة ونحوها من حر الشمس [٧] ، ولعل أصرح ما في هذا الباب أن يسمي الموظف العام بـ " الخديم" ، لأنه نص من هذه الثقافة على حقيقة مهمته وطبيعتها [٨] .

• المطلوب من الموظف العام إسلامياً الأصلح لا مجرد الصلاح:

ولا توجب الشريعة الإسلامية على الموظف العام الالتزام بتحقيق الصالح العام من خلال عمله فقط، بل إنها تجعل مشروعية بقائه في الوظيفة وكذا مشروعية أعماله التي تصدر عنه باسمها مرهونتين بتحقيق المصلحة العامة من خلال عمله ، حيث نص الفقهاء على ذلك في قاعدة فقهية مشهورة مجمع عليها، وهي قولهم : « التصرف على الرعية منوط بالمصلحة » ، ويقصد بالإمام هنا كل من ولي أمراً من شئون المسلمين خاصا كان أم عاماً ، والمصلحة المقصودة في القاعدة هنا ليست مطلق المصلحة

---

(١) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٥ ، ص ٤٢١ .

(٢) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٨ ، القلقشندي، صبح الأعشى، جـ٥ ، ٤٢١ ، ٤٢٢ .

(٣) النووي، شرح مسلم ، جـ١٢ ، ص٢١٤ .

(٤) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى، جـ٥ ، ص ٤٢١ ، الموسوعة الفقهية الكويتية ، جـ٦ ، ص ١٩٦ .

(٥) انظر : ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٦٢ .

(٦) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٦ ، ص ٦٧ .

(٧) المرجع السابق ، جـ٦ ، ص ٦٠ .

(٨) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٣٠٤-٣٠٥ .

العامة، بل المقصود بها أفضل مصلحة عامة مستطاعة، بمعنى أن الشريعة الإسلامية لا تقبل من الموظف العام تقديم الصلاح وهو قادر على الأصلح ، ولا ترضى منه أيضاً أن يتصرف في شئون المسلمين العامة كما يتصرف في شان نفسه، لأن المرء قد يتهاون في حق نفسه، لكنها تريد منه التصرف الأصلح بحسب استطاعته وقدراته، كما في حالة التصرف في مال اليتيم ومصالحه، ولذا قال الإمام الشافعي : "منزلة الإمام من الرعية منزلة الولي من اليتيم" . حيث لا يقبل من ولي اليتيم إلا الأصلح في ولايته عليه[١].

قال العز بن عبدالسلام : « يتصرف الولاة ونوابهم بما هو الأصلح للمولي عليه درءاً للضرر والفساد وجلباً للنفع والرشاد، ولا يقتصر أحدهم على الصلاح مع القدرة على الأصلح، إلا أن يؤدي إلى مشقة شديدة، ولا يتخيرون في التصرف حسب تخيرهم في حقوق أنفسهم ، مثل أن يبيعوا درهماً بدرهم، ومكيلة زبيب بمثلها، لقول الله تعالى : ﴿**ولا تقربوا مال اليتيم إلا بالتي هي أحسن**﴾[٢] ، وإن كان هذا في حقوق اليتامى ، فأولى أن يثبت في حقوق عامة المسلمين فيما يتصرف فيه الأئمة من الأموال العامة، لأن اعتناء الشرع بالمصالح العامة أوفر وأكثر من اعتنائه بالمصالح الخاصة » اهـ[٣].

وقال الجويني : « إن الإمام إذا تصدى له مسلكان في مهم ألم، وخطب أعضل وأدلهم، وتحقق أن أحدهما لو آثره واختاره لعمت فائدته ، وعظم وقعه نفعاً ودفعاً، ولو سلك المسلك الثاني لم يكن بعيداً في مقتضى الاختيار عن مدارك الرشاد ، ولا جاراً إضراراً ، فلا خلاف بين المسلمين أجمعين أنه يتعين تقديم الأنفع »اهـ[٤].

● **الوظيفة العامة الإسلامية تشريف أيضاً :**

وعلى خلاف ما هو شائع بين الناس وحتى بين الباحثين[٥] ، فإن الوظيفة العامة تشريف ، لكنها ليست تشريفاً مطلقاً ، وإنما هي تشريف في حق من ينهض بتكاليفها وواجباتها بإخلاص وإتقان، حيث يرتفع بذلك مقامه، وتعلو منزلته بين الناس ، وعند الله.

ثم إن مصادر التشريف للموظف العام بسبب الوظيفة العامة إنما تعود إلى :

---

(١) انظر : السيوطي. الأشباه والنظائر، ص ١٢١، علي حيدر، درر الحكام ، جـ١ ، ص ٥٧ - ٥٨ . الزرقاء ، المدخل جـ٢، ص ١٠٥٠
(٢) سورة الأنعام / ١٥٢.
(٣) العز بن عبدالسلام ، قواعد الأحكام ، جـ٢ ، ص ٧٥
(٤) الجويني. الغياثي، ص ١٤٠ - ١٤١.
(٥) قال الدكتور محمد أنس، في كتابه المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام، ص٨ « المفاهيم العامة التي تقوم عليها الوظيفة العامة في الإسلام ... أولاً : إنها أمانة ومسئولية وتكليف لا تشريف » اهـ . وانظر : الهراوي ، لغة الإدارة العامة، ص ٢٨٠.

١- ذات المكلِّف : سواء أقلنا المكلف حقيقة وهو الله ، أم المكلف ظاهراً وهما الأمة والحاكم . ومعلوم أن قيمة التابع إنما تنبع من قيمة المتبوع .

٢- ذات التكليف ، وذلك لأن اختيار شخص ما للوظيفة العامة دون غيره، إنما يعني أنه أفضل من الغير بسبب قدراته ومكناته، فيكون تكليفه بالخدمة العامة شهادة تفضيل له على الآخرين، أي تشريف له .

٣- موضوع التكليف : إن المهمة التي يتغيا الموظف في الوظيفة العامة الإسلامية تحقيقها هي المصلحة العامة الشرعية، وقد بيّن الباحث آنفاً أنها عبادة، وأنها تمثل حق الله ، وإرادته في خلقه، وفرضاً كفائياً واجب الأداء، ولا شك أن مثل هذه المهمة مقدسة مشرفة تشرف حاملها وتقدسه طالما حملها بأمانة وإخلاص وإتقان .

٤- الحملة السابقون لهذه الوظيفة : فالموظف العام في الدولة الإسلامية ينهض بتحقيق مهمة إعمار الأرض وفق شرع الله (الخلافة) ، وهي غاية خلق الإنسان، وغاية الرسالات والمرسلين وأتباعه ، وهو في أدائه لوظيفته العامة وارث ومكمل لجهود من سبقه من الأجيال الصالحة من الأنبياء والمرسلين وأتباعهم، ولا شك أن انتماءه لمثل هؤلاء ونهوضه بذات مهمتهم تشريف له وتكريم .

٥- يزداد الموظف العام شرفاً ورفعة بالوظيفة العامة كلما أداها بإخلاص وإتقان أكثر ، وذلك لأن الوظيفة العامة نفع للآخرين بجلب مصالحهم ، ودفع المضار عنهم ، وهذا عين فعل الله في خلقه، فالموظف العام إذا يسير على سنن الشارع، عندما يؤدي وظيفته بروح الخدمة العامة، ومعنى ذلك أنه كلما كان نافعاً للآخرين أكثر كان من الله أقرب ، ولا شك أن التخلق بأخلاق الإسلام شرف وكمال، وهو غاية الشريعة .

ويدل على أن الوظيفة العامة الإسلامية تشريف ما يلي :

نص الله في القرآن الكريم في مواضع كثيرة على كون الملك والولاية نعمة وتشريفاً لصاحبهما، يستحقان منه الشكر والحمد لله المنعم بهما، ومن ذلك :

قوله تعالى : **﴿ونريد أن نمن على الذين استضعفوا في الأرض ونجعلهم أئمة ونجعلهم الوارثين﴾**[١] وقوله تعالى **﴿وإذ قال موسى لقومه يا قوم اذكروا نعمة الله عليكم إذ جعل فيكم أنبياء وجعلكم ملوكاً وآتاكم ما لم يؤت أحداً من العالمين﴾**[٢] . وقوله تعالى **﴿وقال الملك ائتوني به**

---

(١) سورة القصص / ٥ .

(٢) سورة المائدة / ٢٠ .

استخلصه لنفسي فلما كلمه قال إنك اليوم لدينا مكين أمين، قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم، وكذلك مكنا ليوسف في الأرض يتبوأ منها حيث يشاء نصيب برحمتنا من نشاء ولا نضيع أجر المحسنين ﴾(١)، وقوله تعالى ﴿ **قالوا يا ذا القرنين إن يأجوج ومأجوج مفسدون في الأرض فهل نجعل لك خرجا على أن تجعل بيننا وبينهم سدا، قال ما مكني فيه ربي خير فأعينوني بقوة أجعل بينكم وبينهم ردما ﴾**(٢).

ومن السنة أيضاً :

قول النبي ﷺ « العامل في الصدقة بالحق لوجه الله عز وجل كالغازي في سبيل الله عز وجل حتى يرجع إلى أهله »(٣).

وقوله أيضاً « إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن عز وجل، وكلتا يديه يمين، الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وما ولوا »(٤).

ومن الآثار المروية عن الصحابة : أن عمر بن الخطاب عاتب أبا موسى الأشعري على توظيفه كاتباً نصرانياً ، وكان مما قاله له : « لا أكرمهم إذ أهانهم الله ، ولا أعزهم إذ أذلهم الله ، ولا أُدنيهم إذ أقصاهم الله »، اهـ(٥) فهنا عد عمر بن الخطاب الوظيفة العامة إكراماً وإعزازاً ، ورأى أن الكافر ليس أهلاً لذلك.

وقال عمر بن الخطاب أيضاً في وصيته لعتبة بن غزوان عندما وجهه إلى البصرة : « ... صرت أميراً مسلطاً ، وملكاً مطاعاً ، تقول فيسمع منك ، وتامر فيطاع أمرك، فيالها من نعمة إن لم ترفعك فوق قدرك، وتبطرك على من دونك » اهـ(٦).

ومن عبارات العلماء في ذلك : ما قاله الماوردي : « إن الملوك أشرف الناس منصباً ، فخصوا بمواد السلطنة، لأنها أشرف المواد كسبا » اهـ(٧).

---

(١) سورة يوسف / ٥٤-٥٦.

(٢) سورة الكهف / ٩٤-٩٥.

(٣) أخرجه أحمد في مسنده، جـ٣ ، ص ٤٦٥.

(٤) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ١٢ ، ص ١١٢.

- قال النووي في شرح مسلم ، جـ١٢ ، ص ١١٢ : « إن هذا الفضل إنما هو لمن عدل فيما تقلده من خلافة أو إمارة أو قضاء أو حسبة أو نظر على يتيم أو صدقة أو وقف ... » اهـ.

(٥) ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٥ ، ص ٣٢٦-٣٢٧.

(٦) أخرجه الطبري في التاريخ ، جـ٣ ، ص ٥٩٣.

(٧) الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ٦٨.

وقال الغزالي : « واختار (الله) الملوك لحفظ العباد من اعتداء بعضهم على بعض ... وأحلهم أشرف محل بقدرته »اهـ[١].

ولا يعكر على كون الوظيفة العامة تشريفاً ما ورد من أحاديث نبوية تدل بظاهرها على ذم تولي بعض الوظائف العامة، والتحذير منها، من مثل قوله ﷺ : « أفلحت ... إن لم تكن أميراً ولا جابياً ولا عريفاً »[٢] اهـ ، وكذا قوله : « من جعل قاضياً بين الناس فقد ذبح بغير سكين »[٣]وذلك لأن مثل هذه الأحاديث إنما يقصد بها بيان عظم المسؤولية في الوظائف العامة، وأما العاقبة التي تخوف منها هذه الأحاديث لمن يتولى هذه الوظائف فإنما هي لمن لا يؤدي حق الله فيها ، فيخون أمانة التكليف، ويتخذ الوظيفة مغنما لا خدمة .

قال السرخسي : « والذي روي من ذم العُشار محمول على من يأخذ مال الناس ظلماً ، كما هو في زماننا، دون من يأخذ ما هو حق ، وهو الصدقة » اهـ[٤].

---

(١) الغزالي، التبر المسبوك ، ص ٤٩ .

(٢) أخرجه الإمام أحمد في مسنده، جـ٤ ، ص ١٣٣ .

(٣) أخرجه أبو داود في سننه ، جـ٩ ، ص ٤٨٦ .

(٤) السرخسي، المبسوط ، جـ٢ ، ص ١٩٩ .

الفصل الثالث

إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها

المبحث الأول :إنشاء الوظيفة العامة.

المبحث الثاني :تحليل الوظائف العامة وترتيبها.

المبحث الأول

إنشاء الوظيفة العامة

إن أصل الوظائف العامة الذي ترجع إليه هو وظيفة الإمامة أو الخلافة ، فهي الوظيفة الأم الجامعة لكل الوظائف العامة، وكل وظيفة عامة هي فرع من هذا الاصل وعائدة إليه، وإن ابتداء أمر الوظيفة العامة إنما يكون بتقسيم هذه الوظيفة الام إلى مهمات ومصالح كبرى - أو مرافق عامة بلغة اليوم - تسهيلاً للقيام بها ، لأن من المستحيل أن ينهض بها فرد واحد وهو الإمام كما تقرر سابقاً في مطلب أهمية الوظيفة، ثم تقسم هذه المهمات والمصالح الكبرى بدورها إلى مهمات ومصالح أصغر أو أخص ، وهكذا دواليك ،[1] بحيث يكون كل من يشغل منصباً أو وظيفة من هذه الوظائف مسئولاً عما يتفرع عن وظيفته من وظائف ومهمات وعمن يشغلها ويؤديها من موظفين[2] .

والاصل أن الذي يقسم الوظائف الكبرى إلى وظائف أخص منها محددا واجباتها واختصاصاتها ومسئولياتها إنما هو الإمام أو من ينيبه لذلك [3] ، بحسب المصلحة وحسن النظر للمسلمين، من غير إسراف في إنشاء الوظائف ولا تقتير ، بل إن القاعدة التي تحكمه في إنشاء الوظائف العامة إنما هي الحاجة

---

(١) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٧٣ : « فاعلم أن الخطط الدينية الشرعية من الصلاة والفتيا والقضاء والجهاد والحسبة كلها مندرجة تحت الإمامة الكبرى التي هي الخلافة فكأنها الإمام الكبير والأصل الجامع ، وهذه كلها متفرعة عنها ، وداخلة فيها ،لعموم نظر الخلافة ، وتصرفها في أحوال الملة الدينية والدنيوية وتنفيذ أحكام الشرع فيها على العموم " اهـ.
وقال في ص ١٨٥ : "اعلم أن السلطان في نفسه ضعيف يحمل أمراً ثقيلا ، فلا بد له من الاستعانة بأبناء جنسه ... وهو إما أن يستعين في ذلك بسيفه أو قلمه أو رأيه أو معارفه أو بحجابه عن الناس ... وقد يتفرع كل واحد منها إلى فروع كثيرة كالقلم يتفرع إلى قلم الرسائل والمخاطبات وقلم الصكوك والإقطاعات وإلى قلم المحاسبات ، وهو صاحب الجباية والعطاء وديوان الجيش ، وكالسيف يتفرع إلى صاحب الحرب وصاحب الشرطة وصاحب البريد وولاية الثغور ، ثم اعلم أن الوظائف السلطانية في هذه الملة الإسلامية مندرجة تحت الخلافة ، لاشتمال منصب الخلافة على الدين والدنيا " اهـ .

(٢) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص١٨٧ : "وكل خطة أو رتبة من رتب الملك والسلطان فإليها يرجع إلا أن الارفع منها ما كانت الإعانة فيه عامة... وأما ما كان خاصا ببعض الناس أو ببعض الجهات فيكون دون الرتبة الأخرى، فيكون صاحبها تبعا لأهل النظر العام وتكون رتبته مرؤوسة لأولئك " اهـ.
وقال الماوردي في الأحكام السلطانية ، ص ٣٦ : "إذا اجتمع عموم التقليد وخصوصه في الولايات السلطانية كان عموم التقليد محمولا في العرف على مراعاة الأخص وتصفحه (يعني الرقابة والإشراف) ، وكان خصوص التقليد محمولا على مباشرة العمل وتنفيذه " اهـ.

(٣) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٧٣ : "وله (أي لمنصب الخلافة) على كل حال مراتب خادمة ، ووظائف تابعة تتعين خططاً ، وتتوزع على رجال الدولة وظائف ، فيقوم كل واحد بوظيفته ، حسبما يعينه الملك الذي تكون يده عالية عليهم فيتم بذلك أمره ، ويحسن قيامه بسلطانه " اهـ .
وقال في ص ١٧٤ : "وأما الفتيا، فللخليفة تفحص أهل العلم والتدريس ، ورد الفتيا إلى من هو أهل لها ، وإعانته على ذلك ، ومنع من ليس أهلا لها وزجره" اهـ .
وقال الماوردي في الأحكام السلطانية، ص ٣٦،٣٧ : "ولا يجوز (لأمير الإقليم ذي النظر العام) أن يفرض الجيش مبتدئا (ينشئ وظائف عسكرية) إلا بأمر (يعني بإذن من الإمام) " اهـ.

إليها قياماً بمصالح المسلمين على أتم وجه وأحسنه ، ولذا وجب أن لا تنشأ وظيفة إلا عند الحاجة إليها ، لأن الوظائف العامة محكومة في وجودها بالحاجة إليها ووجود دواعيها من المهمات والمصالح العامة المطلوب إنجازها ، هذا أولاً،ووجب ثانياً أن تُلغى الوظيفة بانتفاء الحاجة إليها.

ويترتب على ذلك أن الوظيفة سابقة في الوجود على الموظف ، وهي التي تستدعي وجوده لا العكس ، وهذا يعني أنه لا يجوز استحداث وظائف عامة لا حاجة لها من أجل تشغيل أفراد الجمهور وتأمين أعمال لهم ، إذ لا يجوز أن تتخذ عملية إنشاء الوظائف العامة كوسيلة للقضاء على البطالة، بل يجب أن تخضع هذه العملية وتبنى على علتها الصحيحة وهي الحاجة والمصلحة العامة ، وإلا أضر ذلك بالعمل من حيث التكاليف والقدرة على تحقيق الأهداف والمصالح المرصود لها ، وذلك لأن عدد العاملين عندئذ سيكون أكثر من حاجة العمل ، وهذا يعني : إسرافاً في إنفاق الأموال العامة ، حيث تعطى كرواتب وأجور لموظفين لا حاجة لهم حقيقة ، كما يعني أنه من أجل استيعابهم في العمل لا بد من القيام بأحد تدبيرين كليهما مفسدة:

أما الأول : فاستيعابهم بتقليل الواجبات لكل وظيفة من وظائف العمل ، ولذلك آثار سلبية على صعيد دافعية الموظف للعمل ، حيث يشعر عندئذ بأن عمله أقل من قدرته ولا يحقق له الرضا عن نفسه واحترامه لذاته ، فيحبط وينعكس ذلك على أدائه فيقل إنتاجه وتفاعله مع عمله.

كما أن قلة واجبات الوظيفة يعني توفر أوقات فراغ للموظفين، يستغلونها في غير صالح العمل، كاللهو ، وتحقيق المصالح الخاصة ،والقيل والقال ،كما أنها تهيىء الوقت الكافي لتكون التنظيمات غير الرسمية أو الشللية في التنظيم ، وتعظم من حجم الصراعات فيه ، وكل ذلك مما يضر بالعمل.

ولذا يدعو علماء الإدارة اليوم في أحدث نظرياتهم وبحوثهم إلى ما يعرف بـ "إغناء العمل" أي إثراء واجباته كما ونوعا، بحيث يكون محققا للرضا النفسي للموظف، من خلال شعوره بأن ما يقوم به من عمل موافق لقدراته وفيه إنجاز يشعره باحترامه لذاته ، فيزداد بذلك إنتاجه في عمله وإبداعه فيه[١].

وأما الثاني : فاستيعابهم بواسطة استحداث وظائف بواجبات جديدة زائدة عن الواجبات اللازمة لتحقيق أهداف العمل ، وهذا يعني تطويلاً للإجراءات اللازمة لإنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة، وفيه من الإسراف في النفقات والتأخر في تقديم الخدمة للجمهور ما لا يخفى، وكلاهما ضرر واجب الإزالة.

---

(١) انظر : القريوتي ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ص ٨٢ ، ٢٠٨ .

وفي كل ما سلف يقول الماوردي: «ألا يستكثر (الإمام) من العمال، ولا يستخلف على الرعية منهم إلا العدد الذي لا يجد منهم بدا، فإن في الاستكثار منهم فوق الحاجة ضروباً من الفساد:

أولها : أنهم إذا كثروا، كثرت أرزاقهم ومؤنهم على بيت المال، فشغلت المال عن الأوجب الأولى، والأحق الأحرى، وأضر ببيت المال.

والثانية : أنهم إذا كثروا ، كثرت مكاتبتهم وكتبهم وكتب الأمناء عليهم، والشكايات منهم، والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى وأحق وأجدر وأخلق.

والثالثة : أنهم إذا كثروا، كانوا من اتفاق على الرشد والفلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف أبعد، لأن الأمناء المختارين والكفاة المتقدمين في كل عصر وزمان ووقت وأوان أعزة قليلون .... فالواجب أن يستقل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل...وذلك أن الله لم يبعث رسله إلا واحداً بعد واحد في الأيام المتطاولة، والمدد المتراخية، وعند امتساس الحاجة الضرورية من الخلق جميعاً إليه، ودثور الشريعة، ووقوع الفترة» اهـ(١).

وقال أيضاً : "اقتصر من الأعوان بحسب حاجتك إليهم ، ولا تستكثر منهم لتكثر بهم، فلن يخلو الاستكثار من تنافر (صراع) يقع به الخلل ، أو اتفاق (شللية) يستاكل به العمل ، وليكن أعوانك وفق عملك ، فإنه أنظم للشمل (لأنه يقلل الصراع، ويضيق نطاق الإشراف فتسهل الرقابة وتؤتى أكلها)، وأجمع للعمل، وأبلغ للاجتهاد (الإبداع) ، وأبعث للنصح » اهـ(٢).

وقال في معرض كلامه عن إصلاح الموظفين : « ألا يدعهم (الإمام) أياماً طويلة ، وأوقاتاً متتابعة فراغاً لا شغل لهم غير الراحة، والأكل والشرب والدعة ، حتى يصرفهم في شغل تحمد عاقبته ، وتجدي عائدته على المملكة والديانة ، فإن الراحة الطويلة، والخفض والدعة ، يرخى مفاصلهم ، وينعم أبدانهم، ويثقل أجسامهم، ويعودهم العجز والفشل والضعف والكسل، ثم عند الفراغ الطويل يذكرون فنوناً من الفساد » اهـ(٣).

ويدل أيضاً لارتباط إنشاء الوظائف بالحاجة ارتباط المسبب بالسبب ما ذكره الفقهاء في باب الوقف من أنه لا يجوز إحداث وظيفة في الوقف إلا إذا دعت الحاجة إليها، حيث يقول ابن عابد

---

(١) الماوردي، نصيحة الملوك ، ص ٣٤٧ - ٣٤٨ .

(٢) الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ١٤٣ .

(٣) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢٩ - ٣٣٠ ، بتصرف.

اعلم ان عدم جواز الإحداث مقيد بعدم الضرورة، اما ما دعت إليه الضرورة، واقتضت المصلحة ، فيرفع إلى القاضي، ويثبت عنده الحاجة، فيقرر من يصلح لذلك، ويقدر له أجر مثله، أو بإذن للناظر في ذلك » اهـ[١].

ويلاحظ في هذا النقل أيضاً كيف يسبق إنشاء الوظيفة البحث عن شاغلها ، بمعنى أن الوظيفة هي الأسبق في الوجود، وهي التي تستدعي إيجاد الموظف لا العكس.

● دور أهل الحل والعقد أو جمهور المسلمين في إنشاء الوظائف العامة :

ثبت آنفاً أن الذي يتولى إنشاء الوظائف العامة في الدولة إنما هو الإمام أو من ينيبه لذلك من أصحاب الاختصاص والدراية ، لكن السؤال الآن : هل ثمة دور لأهل الحل والعقد الممثلين للأمة في ذلك أم لا ؟

للإجابة على هذا السؤال لا بد من تذكر الحقائق التالية :

أولاً : إن الذي ينشئ وظيفة الإمامة الكبرى أو الخلافة - التي تتفرع عنها كل الوظائف العامة - ويختار شاغلها (الإمام) ويعينه فيها إنما هي الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد[٢].

ثانياً : إن الواجبات والمهام التي ينهض الإمام وأعوانه بأدائها إنما هي في الأصل واجبات الأمة، كلفها الله بها ، فقامت - ممثلة بأهل الحل والعقد - بتوكيل الإمام بها[٣].

ثالثاً : إن المصلحة العائدة من وراء هذه الواجبات والمهمات إنما ترجع إلى الأمة، فهي المقصودة بها لا الإمام وأعوانه .[٤]

رابعاً : سمى العلماء المسلمون هذه الواجبات بـ "الفروض الكفائية" ، وعنوا بذلك : أن هذه الواجبات دينية كانت أم دنيوية لا يتوجه التكليف بها إلى فرد من أفراد المجتمع بعينه ، بل يتوجه إلى أفراد الأمة كافة، ويتعين أداؤها على القادرين منهم، وهم في الغالب أهل الولاية والسلطان وعلى رأسهم الإمام، حتى إذا عجزوا أو عدموا في ظرف ما ، توجه الوجوب والتكليف على القادرين من

---

(١) ابن عابدين، الحاشية ، جـ٤ ، ص ٤٣٥ ، بتصرف.

(٢) انظر : ابو يعلى ، الاحكام السلطانية ، ص ١٩ .

(٣) انظر : ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ١٣ - ١٤ .

(٤) انظر : العز بن عبد السلام، قواعد الاحكام ، جـ١ ، ص ٦٤

الجمهور إما معونة للإمام أو قياما بالدور كاملا ، فإذا لم يقم بالفرض الكفائي أحد من القادرين عليه سواء من أهل الولاية أو جمهور المسلمين أثموا جميعاً [١].

فإذا علمنا أن إنشاء الوظائف العامة من فروض الكفايات، بل هي من أهمها ، لأنها الوسيلة للقيام بهذه الفروض ، وجمعنا مع ذلك ما سلف من حقائق، ثبت أن للأمة ممثلة بأهل الحل والعقد الحق في مشاركة الإمام في إنشاء الوظائف العامة والرقابة عليها ، باعتبار أنها صاحبة الحق ابتداء في القيام بالمصالح العامة أو الفروض الكفائية ، وصاحبة المصلحة المترتبة عليها ، وصاحبة الحق في إنشاء الوظائف العامة استقلالا عند غيبة الإمام أو عجزه .

فإنشاء الوظائف للأمة ابتداء : مصلحةً واختصاصاً ، لكنها أنابت فيه الحاكم . أما "مصلحة" فيدل عليه : أن الفقهاء نصوا على أن الوظيفة لا تلغي ، وكذا لا ينعزل شاغلها بموت الإمام الذي أنشأها وعين شاغلها ، وعللوا ذلك بان هذا الموظف إنما يعمل لحق المسلمين لا لحق الإمام، قال الخرشي : « وأما القاضي فلا ينعزل بموت الخليفة، لانه لم يتول لمصلحة الخليفة، وإنما ولايته عامة لمصالح المسلمين » اهـ[٢].

وأما "اختصاصاً" فيدل عليه : أن الفقهاء نصوا على وجوب أن يقوم جمهور المسلمين عند عجز الإمام أو غيبة الدولة الإسلامية بإنشاء الوظائف العامة ، وتعيين من يشغلها من أهل الأمانة والقوة، حفاظا على المصالح العامة للمسلمين ، ومنعا لها من أن تتوقف أو تتعطل .

قال الكمال بن الهمام: « في بعض بلاد المسلمين، غلب عليهم الكفار، كقرطبة في بلاد المغرب الآن، يجب عليهم أن يتفقوا على واحد منهم يجعلونه واليا ، فيولي قاضيا ، أو يكون هو الذي يقضي بينهم ، وكذا ينصبوا لهم إماما يصلي بهم الجمعة » اهـ[٣].

وقال الجويني : « فإذا شغر الزمان عن كاف مستقل بقوة ومنة (إمام) ، فكيف يجري قضايا الولايات ، وقد بلغ تعذرها منتهى الغايات ؟ فنقول : أما ما يسوغ استقلال الناس فيه بانفسهم، كعقد الجمع ، وجر العساكر إلى الجهاد، واستيفاء القصاص في النفس والطرف، فيتولاه الناس عند خلو الدهر،

---

(١) انظر : الجويني، الغياثي، ص ١٩٢ ، ١٩٦ ، ٢٣٧ ، ٢٤٩ ـ ٢٥٠ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٥ ، ص ١٧٦ ، السيوطي ، الأشباه والنظائر ، ص ٤١٠ .

(٢) الخرشي، الحاشية، جـ٧ ، ص ١٤٤ ، وانظر : الكاساني ، البدائع ، جـ٧ ، ص ١٦ ، الشربيني ، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص٣٨٣ ، ابن قدامة، المغني ، جـ١١ ، ص ٤٧٩

(٣) الكمال، فتح القدير ، جـ٧ ، ص ٢٦٤ ، بتصرف ، وانظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٥ ، ص ٣٦٩ .

فيستحيل أن يؤمروا بالقعود عما يقتدرون عليه من دفع الفساد ، فإنهم لو تقاعدوا عن الممكن عم الفساد البلاد والعباد » اهـ[١].

وقال أيضاً : « إن كل واقعة وقعت في الإسلام تعين على ملتزمي الإسلام أن يقيموا أمر الله فيها، إما بانفسهم إذا فقدوا من يليهم، أو بان يتبعوا أمر واليهم، فالمسلمون هم المخاطبون، والإمام في التزام احكام الإسلام كواحد من الانام ، ولكنه مستناب في تنفيذ الاحكام "اهـ[٢].

ثم إن هذه المشاركة من الامة ممثلة باهل الحل والعقد في إنشاء الوظائف العامة تتنوع صورا واشكالاً اليوم، بحسب قدرات اهل الحل والعقد وخبراتهم، وبحسب مقتضيات المصلحة العامة، فقد تكون قياماً بالدور بشكل مباشر عن طريق التشريع وسن القوانين المتعلقة بالامر ، وقد تكون عن طريق إجازة ما يقدمه الإمام أو السلطة التنفيذية من ذلك لمجلس الحل والعقد ، وقد تكون أيضا عن طريق تفويض الإمام ومن ينيبه من أهل الإختصاص من رجال الإدارة العامة للقيام بالدور كاملاً مع احتفاظ أهل الحل والعقد بحق المراقبة والمحاسبة[٣].

● الوظائف العامة الإسلامية هي الوظائف المشروعة مقصدا وواجبات :

كما يشترط في الوظيفة عند إنشائها لتنال الاعتبار الشرعي أن يكون مقصدها الذي أنشئت لتحقيقه مشروعا، وكذا واجباتها ومسئولياتها يجب أن تكون مشروعة أيضا، لأنها إذا لم تكن شرعية في مقصدها أو في واجباتها لا تسمى إسلامية، ولا يصح انتماؤها لوظائف الدولة الإسلامية ، إذ كل ما في هذه الدولة من تصرفات وأفعال للمكلفين ينبغي أن يكون موافقا لهدي الله سبحانه مشمولا بسيادته، محققا لمقاصده في خلقه ، ومن ذلك الوظائف العامة ، قال ابن تيمية : « والولايات كلها ، وفروع هذه الولايات إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر »[٤] اهـ وقال أيضاً : « وجميع هذه الولايات هي في الأصل شرعية ومناصب دينية » اهـ[٥].

وعليه أبطل الفقهاء الوظائف المنكرة في مقاصدها أو واجباتها، ومن ذلك : قول السبكي عن وظيفة كانت في عصره، وكان مقصودها خدمة الأمير بحمل نعله : « البَشْمَقْدار : وهو من أقبح البدع،

---

(١) الجويني، الغياثي، ص ٢٤٩ - ٢٥٠ ، بتصرف.

(٢) المرجع السابق ، ص ١٩٦.

(٣) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة، ص ١٧٥.

(٤) ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٨ ، ص ٨٠ ، بتصرف.

(٥) المرجع السابق، جـ ٢٨ ، ص ٦٨.

لانه موضوع لحمل نعل الامير ، وذلك من الرعونة والحمق » اهـ[١].

وقوله عن وظيفة السقاة : « السقاة : وإليهم أمر المشروب، وهم من أقبح البدع والتنطع في الدنيا، ونذكر الساقي أنه لا يحل لساق يؤمن بالله واليوم الآخر أن يحضر لمخدومه منكرا يشربه »اهـ[٢].

وقال ابن فرحون : القاضي يوليه الإمام القضاء ، ويشترط عليه الا يحكم إلا بمذهب إمام معين ، فيقول له : قد وليتك القضاء على الا تحكم إلا بمذهب مالك مثلاً ، يشترط ذلك عموماً في جميع الاحكام، فالعقد باطل، والشرط باطل ، وقال اهل العراق : تصح الولاية ، ويبطل الشرط ، دليلنا: ان هذا شرط ينافي مقتضى العقد ، فإن العقد يقتضي أن يحكم بالحق عنده، وهذا الشرط قد حجره عليه، واقتضى أن يحكم بمذهب إمامه وإن بان له الحق في سواه » اهـ[٣].

ويظهر من خلال هذا النقل كيف أن واجبات الوظيفة المخالفة للشرع تلغي اعتبار الوظيفة شرعاً عند طائفة من الفقهاء ، أو أنها (أي الواجبات) تبطل، وتبقى الوظيفة معتبرة شرعاً ، لكن بدونها ، عند طائفة أخرى منهم، لكن الجميع متفقون على أن الوظيفة لا يمكن أن تظل مشروعة مع وجود مثل هذه الواجبات غير المشروعة .

ويتحصل مما سبق أنه يشترط للوظيفة العامة حتى تكون مشروعة في إنشائها أربعة شروط:

الأول : أن يتولى إنشاءها الإمام أو من ينيبه من أهل الخبرة والدراية.

الثاني : أن يحظى ذلك الإنشاء بموافقة الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد.

الثالث : أن تكون الوظيفة العامة المنشاة مشروعة في مقصودها وواجباتها.

الرابع : أن يكون إنشاؤها لحاجة عامة.

---

(١) السبكي، مفيد النعم ، ص ٣٥.

(٢) المرجع السابق ، ص ٣٦ ، بتصرف.

(٣) ابن فرحون، التبصرة ، جـ١ ، ص ١٦ - ١٧ ، بتصرف ، وانظر : ابن قدامة ، المغني، جـ١١ ، ص ٤٨٢ .

المبحث الثاني

تحليل الوظائف العامة وترتيبها

تعقب عملية إنشاء الوظائف العامة عمليتان في غاية الأهمية ، وهما : تحليل الوظائف العامة وترتيبها.

ويقصد بتحليل الوظائف العامة في علم الإدارة: تحديد مهام وواجبات ومسئوليات كل وظيفة عامة، وكذا تحديد جملة المعارف والمهارات والقدرات اللازم توافرها في شاغل الوظيفة ، بحيث يتمكن من أداء واجباتها ومهامها بشكل فعّال كفؤ[1]. وبعبارة أخرى، فنحن في تحليل الوظائف العامة نحدد واجبات ومسئوليات الوظيفة ، ثم نبني على ذلك ونحدد شروط التعيين فيها من مؤهلات وقدرات، ثم إذا انتهينا من تحليل الوظائف أمكننا ترتيبها أو تصنيفها ، وهي العملية الثانية ويقصد بها : تقسيم الوظائف العامة إلى أنواع، وتجميعها في مجموعات وفئات ، على أساس تشابه أفراد كل نوع أو مجموعة منها في صفة أو أكثر ، سواء أكان وجه الشبه هذا عائدا إلى الواجبات والمسئوليات أو إلى المؤهلات والقدرات أو إلى كليهما معا[2]، وهاتان العمليتان - أعني تحليل الوظائف وترتيبها - مهمتان وضروريتان لتحقيق الأهداف التالية في ميدان الوظيفة العامة وهي :

١- مراقبة الموظف ، وتقييم أدائه : إذ يستحيل ذلك من غير التحديد الدقيق لواجباته ومسئولياته المنوطة به في وظيفته التي يشغلها .

٢- تاديب الموظف، وذلك يستلزم تحديد المسئولية المنوطة به في الوظيفة أولاً .

٣- وضع نظام أجور يحقق العدل والمساواه، وذلك بالنظر إلى التفاوت بين الوظائف العامة من حيث واجباتها ومؤهلات شاغليها والصعوبات في أدائها.

٤- اختيار الأصلح من المتقدمين لشغل الوظائف العامة، وذلك لا يمكن إلا بعد معرفة واجبات كل منصب والمؤهلات المطلوبة لتحقيقها.

٥- إعداد الموظفين وتدريبهم[3].

---

(١) انظر : نعيم نصير، بحث "المنظور الإسلامي لإدارة الموارد البشرية" : ص ٣ ، القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ١٣٤-١٣٥

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ١٧٤ ، كنعان، القانون الإداري الأردني، جـ٢ ، ص ١٩ .

(٣) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة، ص ١٧٤ - ١٧٦ ، كنعان، القانون الإداري الأردني ، جـ٢ ، ص ٢٠ - ٢٢ ، القطب ، نظام الإدارة في الإسلام، ص ١٣٤ - ١٣٥

والسؤال الآن - وقد تبين مدى أهمية هاتين العمليتين، وانسحاب أثرهما على أحكام الوظيفة العامة - هو : هل عرف المسلمون في فقههم النظري وإداراتهم العامة العملية "تحليل الوظائف العامة" و "ترتيبها" ؟ وهل تبينوا أهميتهما في الوظيفة العامة ؟ أم أن ذلك أمر حديث معاصر، لم تسبق إليه إدارة الدولة الحديثة، كما يدعي علماء الإدارة العامة اليوم؟، وللإجابة على هذا السؤال يعقد الباحث ثلاثة من المطالب :-

المطلب الأول : تحليل الوظائف العامة وصفاً.

لقد تبين بعد البحث ان المسلمين : فقهاء ورجال حكم وإدارة قد عرفوا هاتين العمليتين، كما عرفوا مدى أهميتهما في ميدان الوظيفة العامة، ففيما يتعلق بـ "تحليل الوظائف العامة" نرى أن الفقهاء في كتبهم عندما يتحدثون عن الولايات والوظائف العامة كالإمامة والقضاء والفتيا وإمارة الجهاد وولاية المظالم وولاية الحسبة وجبي الصدقات والخراج وغيرها من الوظائف التي عرفتها الدولة الإسلامية، نجدهم يحددون مهام وواجبات ومسئوليات كل وظيفة منها تحديداً دقيقاً يميز بينها وبين غيرها من الوظائف.[١]

كما أنهم ينصون على أن المرجع في تحديد واجبات كل وظيفة ومسئولياتها إنما هو الإمام، بحسب المصلحة وحسن النظر للمسلمين ، وينصون أيضاً على أن واجبات ومسئوليات كل وظيفة قد تتغير اتساعاً وضيقاً، بحسب ما تقتضيه مصلحة العمل ، ولذا شاع عندهم أن الولايات والوظائف العامة تتقيد وتتخصص موضوعاً ومكاناً.[٢]

---

(١) من ذلك أن السبكي في كتابه معيد النعم ، ص ٨٣ - ٨٥ ، قسّم وظائف التعليم إلى ثلاثة وظائف كما هي في عصره مبينا واجبات ومسئوليات كل وظيفة منها بحيث لا تلتبس وظيفة بأخرى ، حيث قال: "المدرس : وحق عليه أن يحسن إلقاء الدروس وتفهيمه للحاضرين .... : المعيد : عليه قدر زائد على الدرس : من تفهيم بعض الطلبة ، ونفعهم، وعمل ما يقتضيه لفظ الإعادة ، وإلا فهو والفقيه (المدرس) سواء ، فما يكون قد شكر الله تعالى على وظيفة الإعادة ، المفيد عليه أن يعتمد ما يحصل به في الدرس فائدة : من بحث زائد على بحث الجماعة ونحو ذلك، وإلا ضاع لفظ الإفادة وخصوصيتها، وكان اخذه العوض في مقابلتها حراماً » اهـ.

وبين ابن خلدون واجبات ومسئوليات وظيفة القائم بديوان الأعمال والجبايات في المقدمة ، ص ١٩٢ ، فقال : « اعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك ، وهي : القيام على أعمال الجبايات ، وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج، وإحصاء العسكر بأسمائهم ، وتقدير أرزاقهم، وصرف أعطياتهم في إبانتها، والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يرتبها قومة تلك الأعمال وقهارمة الدولة، وهي كلها مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج، مبني على جزء كبير من الحساب، لا يقوم به إلا المهرة من أهل تلك الأعمال ، ويسمى ذلك الكتاب بالديوان » اهـ.

(٢) انظر ، الكمال ابن الهمام، فتح القدير، جـ٧ ، ص ٢٥٤ - ٢٥٥، الخرشي ، الحاشية ، جـ٧ ، ص ١٤٤ ، ابن قدامة، المغني، جـ١١ ، ص ٤٧٢ ، ٤٨١.

قال الخرشي المالكي في حاشيته جـ٧، ص١٤٤ . « يجوز للإمام الأعظم أن ينصب في مملكته قاضيين فأكثر، كل منهما أو منهم يحكم بنوع من أنواع الفقه كقاضي الأنكحة وما يتعلق بها، وقاضي الشرطة ، وقاضي المياه وما أشبه ذلك، وهذا بناء على أن ولاية القضاء تنعقد عامة وخاصة ... وإذا قيل تنعقد عامة وخاصة يجوز للخليفة أن يستثني على القاضي أن لا يحكم في قضية بعينها أو لا يحكم بين فلان وفلان » اهـ.

قال ابن تيمية: "عموم الولايات وخصوصها، وما يستفيده المتولي بالولاية ، يتلقى من الالفاظ والأحوال والعرف، وليس لذلك حد في الشرع، فقد يدخل في ولاية القضاء في بعض الامكنة والأزمنة ما يدخل في ولاية الحرب في مكان وزمان آخر، وبالعكس، وكذلك الحسبة وولاية المال.... وإذا كان كذلك : فولاية الحرب في عرف هذا الزمان في البلاد الشامية والمصرية تختص بإقامة الحدود التي فيها إتلاف مثل قطع يد السارق وعقوبة المحارب ونحو ذلك، وقد يدخل فيها من العقوبات ما ليس فيه إتلاف كجلد السارق، ويدخل فيها الحكم في المخاصمات والمضاربات ، ودواعي التهم التي ليس فيها كتاب وشهود ،كما تختص ولاية القضاء بما فيه كتاب وشهود ، وكما تختص بإثبات الحقوق والحكم في مثل ذلك، والنظر في حال نظار الوقوف وأوصياء اليتامى، وغير ذلك مما هو معروف ، وفي بلاد أخرى كبلاد المغرب : ليس لوالي الحرب حكم في شيء، وإنما هو منفذ لما يامر به متولي القضاء ... وأما المحتسب فله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مما ليس من خصائص الولاة والقضاة وأهل الديوان ونحوهم ... فمن أدى فيه الواجب وجبت طاعته فيه » اهـ[1].

وقال ابن قدامة : « ويجوز للإمام أن يولي الساعي جبايتها (أي الزكاة) دون تفرقتها ، ويجوز أن يوليه جبايتها وتفريقها» اهـ[2].

وقال الماوردي : « قال أبو عبدالله الزبيري : لم تزل الأمراء عندنا بالبصرة برهة من الدهر يستقضون قاضياً على المسجد الجامع يسمونه قاضي المسجد، يحكم في مائتي درهم أو عشرين ديناراً فما دونها، ويفرض النفقات، ولا يتعدى موضعه ، ولا ما قدر له » اهـ[3].

كما نص الفقهاء على أن من شروط صحة التقليد في وظيفة من الوظائف العامة أن يكون المتولي على علم بطبيعة العمل وواجباته ومسئولياته، ويعبرون عن ذلك برسوم العمل وحقوقه، حتى إذا جهل ذلك فسد تقليده. قال الماوردي : « العمل الذي تقلده (يعني العامل) ، وهذا يعتبر فيه ثلاثة شروط : أحدها: تحديد الناحية (مكان العمل) ، بما يتميز به عن غيرها ، والثاني : تعيين العمل الذي يختص بنظره فيها من جباية أو خراج أو عشر، والثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفي عنه الجهالة، فإذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل علم به الولي والمولي صح التقليد ونفذ » اهـ[4].

---

(١) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٦٨-٦٩.

(٢) ابن قدامة، المغني، جـ٧ ، ص ٣١٩.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٣ ، وانظر : ابن قدامة، المغني، جـ١١، ص ٤٨١ .

(٤) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦١، التسولي ، البهجة، جـ١ ، ص ١٨ ، وانظر الخرشي، الحاشية، جـ٧، ص ١٣٨، شمس الدين بن قدامة، الشرح الكبير ، جـ١١ ، ص ٣٧٨ .

كما أننا نستذكر من سنة المصطفى ﷺ في تولية عماله وولاته ، كيف كان يُضمّن عهود توليتهم وصايا وتوجيهات، يحدد لهم من خلالها واجباتهم ومسئولياتهم وكذا كان يفعل خلفاؤه الراشدون من بعده ، حتى صار تحديد واجبات الوظيفة ومسئولياتها ، والنص عليها في عهد التولية عرفا دارجا مستقرا في كتابة عهود التقليد للولايات والوظائف العامة في الدولة الإسلامية في عصورها المختلفة. يشهد لذلك استعراض عهود التولية التي أوردها القلقشندي في كتابه صبح الأعشى، والتي شملت عهود تولية من عصور الدولة الإسلامية المختلفة بدءاً من عصر النبي ﷺ وانتهاءً بعصر المؤلف .(١)

---

(١) انظر : القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ١٠ ، جـ١١.

- من عهود النبي ﷺ لعماله وولاته التي حدد لهم فيها واجباتهم ومسئولياتهم انظر : صحيح البخاري (١٤٩٦) عهده لمعاذ بن جبل لما بعثه والياً على اليمن، وفي سيرة ابن هشام، جـ٤ ، ص ١٧٧ ، ص ١٧٩ ، عهده لخالد بن الوليد لما بعثه لدعوة بني الحارث بن كعب بنجران، ثم عهده لعمرو بن حزم والياً عليهم

المطلب الثاني : تحليل الوظائف العامة توصيفاً.

وأما الجانب الآخر في تحليل الوظائف ، وهو تحديد المؤهلات والقدرات المطلوبة في شاغليها فقد اعتنى الفقهاء في كتبهم بتحديد المؤهلات والقدرات الواجب توافرها فيمن يتم اختياره لشغل وظيفة من الوظائف العامة، ويستطيع الناظر في كلامهم أن يلمس ربطهم بين تحديد واجبات ومسئوليات الوظيفة وبين ما اشترطوه من مؤهلات وقدرات في شاغلها، بحيث ينبني تحديد الثاني على تحديد الأول، بل أن بعض الفقهاء قد نص على هذا الارتباط صراحة كالماوردي والجويني وابن تيمية.

قال الماوردي : «الشروط المعتبرة في جميع الولايات وهي ثلاثة : العقل والديانة والمروءة فلا فسحة في تقليد من أخل بأحدها لقصوره على حقها، وخروجه من أهلها، وإنما يختلف ما سواها (يعني الشروط العائدة للقدرات والمؤهلات) باختلاف الولايات (يعني واجباتها ومسئولياتها) ».[1] وقال أيضاً : "وعامل الخراج يعتبر في صحة ولايته : الحرية والأمانة والكفاية، ثم يختلف حاله باختلاف ولايته، فإن تولى وضع الخراج، اعتبر فيه أن يكون فقيهاً من أهل الاجتهاد، وإن ولي جباية الخراج، صحت ولايته، وإن لم يكن فقيهاً مجتهداً » اهـ[2].

وقال الجويني : «وقد تمهد في قواعد الشرع أنا نكتفي في كل مقام (وظيفة) بما يليق به من العلم، فيكفي في المقوم العلم بالأسعار ، والدربة التامة، مع الكيس في صفات المقومات، ويقع الاجتزاء في القسّام بمعرفة الحساب والمساحة، وكيفية تعديل السهام » اهـ[3]، وقال أيضاً : « ثم الإمام لا يتوزر إلا شهما كافيا ... فإنه متصد لأمر عظيم وخطب جسيم، والاستعداد للمراتب على قدر أخطار المناصب » اهـ[4].

وقال أيضاً : « يكفي من البصيرة (القدرة أو المؤهل) ما ينتهض ركناً وذريعة إلى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض ، فالذي ينصب لجباية الصدقات ينبغي أن يكون بصيراً بالأموال الزكائية ونصبها وأوقاصها، وما أوجبه الله فيها » اهـ[5]. وقال ابن تيمية : « عليه (أي الإمام) أن يستعمل أصلح الموجود، وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، والقوة (يعني المؤهل والقدرة) في كل ولاية

---

(١) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١١٤ .

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٩٣ .

(٣) الجويني، الغياثي ، ص ٨٢

(٤) المرجع السابق، ص ١٣٠ .

(٥) الجويني، الغياثي ، ص ١٣٦ .

بحسبها (يعني بحسب واجباتها) » اهـ[١]، وقال أيضا : « وأهم ما في هذا الباب معرفة الأصلح، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية (يعني الأهداف التي يريد العمل تحقيقها) ، ومعرفة طريق المقصود (من واجبات ومسئوليات وكذا من مؤهلات وقدرات) ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر »[٢]اهـ.

ويظهر من خلال هذه النقول - بخلاف ما سبقت له - معرفة المسلمين لأهمية تحليل الوظائف حيث : أشار الجويني من خلال عباراته على أن معرفة واجبات ومسئوليات كل ولاية يجعلنا نضع الشخص المناسب لها من حيث مؤهلاته، وأنه يجب الاكتفاء من حيث المؤهلات بالقدر اللازم للنهوض بواجبات الوظيفة من غير زيادة في المؤهل أو نقص ، لأن الزيادة إسراف وهدر في الجهود والطاقات ، والنقص تفريط وإخلال بالعمل.

أما ابن تيمية فإنه صرح بأن اختيار الموظف المناسب للعمل من حيث مؤهلاته وقدراته لا يمكن من غير تحليل الوظائف العامة بتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة وتحديد مؤهلات شاغلها بناء على ذلك، وعندها يمكن معرفة واختيار الشخص المناسب للعمل .[٣]

فالجويني يشير إلى الأهمية من حيث توفير الجهود والنفقات ، وابن تيمية يصرح بالأهمية من حيث اختيار الأصلح لشغل الوظائف العامة.

ويدل أيضاً لمعرفة المسلمين تحديد المؤهلات والقدرات المطلوبة في شاغلي الوظائف العامة أننا نجد أن عهود التولية في كثير من عصور الدولة الإسلامية كان يتم النص فيها على مؤهلات المولّى وقدراته، التي كانت السبب في اختياره دون غيره للوظيفة التي وليها.[٤]

ومن ذلك قول أبي بكر لزيد بن ثابت - رضي الله عنهما - عندما كلفه جمع القرآن الكريم : « إنك رجل ، شاب ، عاقل، ولا نتهمك، وكنت تكتب الوحي لرسول الله ﷺ ، فتتبع القرآن فاجمعه »اهـ[٥].

---

(١) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٥٢ - ٢٥٣ ، بتصرف.

(٢) المرجع السابق، جـ ٢٨ ، ص ٢٦٠.

(٣) انظر في ذلك أيضاً : الماوردي، نصيحة الملوك ، ص ٣٣٩ - ٣٤١.

(٤) انظر العهود التي أوردها القلقشندي في صبح الأعشى في الجزأين العاشر والحادي عشر.

(٥) جزء من حديث طويل أخرجه البخاري في صحيحه (٤٦٧٩).

المطلب الثالث : ترتيب الوظائف العامة .

وقد كانت النتيجة المنطقية لمعرفة المسلمين لتحليل الوظائف العامة أنهم شرعوا في التمييز بينها ، ومعرفة المهم منها والأهم، وتقسيمها إلى أنواع، بالنظر إلى تشابهها في الواجبات أو القدرات أو كليهما معاً ، بمعنى آخر أنهم عرفوا ترتيب الوظائف وتصنيفها .

ومن ذلك أنهم رتبوا الوظائف العامة إلى :

١- وظيفة الولاية الكاملة أو الوظيفة التفويضية : وهي التي يتمتع صاحبها بسلطة اتخاذ القرارات التدبيرية (رسم السياسات العامة) والقرارات التنفيذية، وكذا سلطة إلزام الآخرين بالأمر والنهي[١].

٢- وظيفة الولاية الناقصة أو الولاية التنفيذية : وهي التي يتمتع شاغلها بسلطة اتخاذ القرارات التنفيذية فقط دون التدبيرية ، وكذا يتمتع بسلطة إلزام الآخرين بالأمر والنهي .

٣- وظيفة تنفيذية : وصاحبها ينفذ الأمر والنهي الموجه إليه من غير أن يكون له سلطة اتخاذ قرار أو إلزام للآخرين ، فهو ينفذ ما يوكل إليه فقط ، ولا تعتبر هذه الوظيفة ولاية لافتقادها ركن الولاية وهو إلزام الآخرين بالأمر والنهي [٢].

٤- وظيفة استشارية : وصاحبها لا يتخذ قراراً ، ولا يلزم الآخرين، ولا ينفذ أمراً أو نهياً ، وإنما يقوم بالإشارة بالرأي على صاحب القرار، وهذه الوظيفة لا تسمى ولاية لافتقادها لركن الولاية أيضاً[٣].

ثم الولايات من الوظائف العامة إما أن تكون عامة النظر، عامة العمل، أو تكون عامة النظر ، خاصة العمل ، أو تكون خاصة النظر ، عامة العمل ، أو تكون خاصة النظر ، خاصة العمل .[٤]

ومن حيث الأهمية : فإنّ ما كان من الوظائف ولاية فهو أهم مما ليس بولاية، وما كان منها تفويضياً أهم مما كان تنفيذياً ، وما كان عام النظر عام العمل أهم من غيره، وما كان موضوعه من الوظائف الوفاء بضروري أهم مما كان موضوعه الوفاء بحاجي أو تكميلي، وما كان في أدائه صعوبة أو

---

(١) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٥ ، ٢٩ - ٣٠ ، ٣٣ ، الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٣٣ ، الجويني، الغياثي ، ص ١٣٢ ، ٢٠٤ - ٢٠٥ ، ٢٠٧ ، ابن عابدين، الحاشية ، جـ٥ ، ص ٣٧٣ .

(٢) انظر الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٩ - ٣٠ ، ٣٦ ، الجويني، الغياثي، ص ١٣٢ ، ٢٠٤ - ٢٠٥ .

(٣) انظر : الجويني، الغياثي، ص ١٣٢ .

(٤) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٤، ٣٢ - ٣٣ ، ابن قدامة ، المغني، جـ١١ ، ص ٤٨١ .

خطورة أو يترتب على التقصير فيه ضرر وفساد عام اهم مما لم يكن كذلك [١].

ونتيجة لهذا الترتيب قال الفقهاء إن وظائف الولايات تحتاج من القدرات الشخصية والفنية أكثر مما تحتاجه الوظيفة التي ليست بولاية.

ونصوا أيضاً على أن وظيفة التفويض تحتاج في شاغلها أن يكون من أهل الاجتهاد في موضوعها لأنها تدبير، في حين لا يشترط ذلك في شاغل وظيفة التنفيذ لأنها تطبيق وتنفيذ [٢].

ومن حيث موضوع الوظيفة رتب المسلمون الوظائف إلى : وظائف سيف ووظائف قلم ووظائف صناعية، وقسموا وظائف القلم إلى وظائف دينية ووظائف ديوانية ... الخ [٣].

ثم هم بعد ذلك رتبوا على هذه المعرفة لتصنيف الوظائف وترتيبها نتائجها المنطقية من :

■ اختيار للأصلح للوظيفة توفيراً للنفقات والطاقات، وقد سبق بيانه قريباً .

■ ووضع لنظام أجور عادل ، يعتمد على تحديد أهمية كل وظيفة من خلال رصد عوامل التعويض في واجباتها ومسئولياتها ، والمؤهلات المطلوبة في شاغلها، ومدى صعوبتها [٤].

■ وتحديد للمسئولية تسهيلاً للرقابة والمحاسبة.

■ وتدريب وتعليم للعاملين مبني على معرفة موضوع الوظيفة [٥].

---

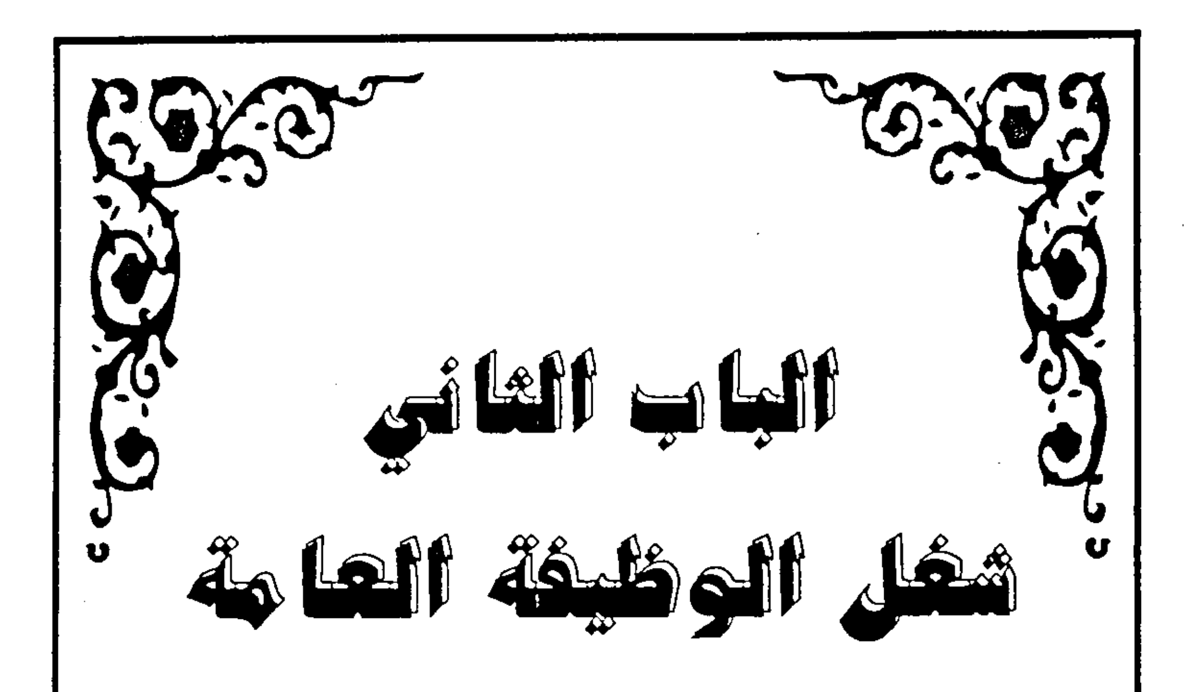
(١) قال القلقشندي في صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٦٧ : « وهذه الصنائع (الوظائف العامة) إنما يقع التمييز بين أقدارها بالنظر إلى : عائدتها في أمور الملك والسلطان والرعية ، مما كان معلقاً بالأمر الأهم، وكانت الحاجة إليه ألزم، وقدر المنفعة به أحسم، والفساد العائد بوقع خلل فيه على أسباب المملكة أعظم، ومرتبته في الصنائع الخاصة أشرف والصف » اهـ.
وقال ابن خلدون في المقدمة، ص ١٨٦ - ١٨٧ : « كل خطة أو رتبة من رتب الملك والسلطان ... الأرفع منها : ما كانت الإعانة فيه عامة ... وأما ما كان خاصاً ببعض الناس أو ببعض الجهات ، فيكون دون الرتب الأخرى ... ويكون صاحبها تبعاً لأهل النظر العام، وتكون رتبته مرؤوسة لأولئك » اهـ.
وقال في ص ١٩٤ : « أصول الرتب والخطط السلطانية ، وهي الرتب العالية التي هي : عامة النظر ، ومباشرة للسلطان » اهـ.
وقال في ص ٣١٢ : « إن الكسب ... قيمة الأعمال، وإنها متفاوتة بحسب الحاجة إليها ، فإذا كانت الأعمال ضرورية في العمران عامة البلوى به كان قيمتها أعظم، وكانت الحاجة إليها أشد ... فيقسم له (يعني يقسم الامام لصاحب الوظيفة العامة) حظاً من الرزق على نسبة الحاجة إليهم » اهـ.

(٢) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٩٣ ، ٢٦١ ، الجويني، الغياثي ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ .

(٣) انظر : ابن خلدون المقدمة، ص ١٨٦ ، القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ٣ ، ص ٢٩٥ ، وما بعدها، ص ٥٥٧، وما بعدها، جـ٤، ص ١٩٠ ، وما بعدها .

(٤) قال القلقشندي في صبح الأعشى جـ١ ، ص ٦٦ : « إن جميع الصنائع وسائل إلى درك المطالب ونيل الرغائب، وإن عوائدها (أجورها) متفاضلة في الكثرة والقلة بحسب تفاضلها في الرفعة والضعة » اهـ. وقد أورد القلقشندي في صبح الأعشى ، جـ٣ ، ص ٥٩٨ - ٦٠٠ تفصيلاً بالأرقام لسلم الرواتب الذي كان مطبقاً في الدولة الفاطمية بمصر ابتداء من راتب الوزير وانتهاء براتب الفراش ، وهي رواتب متفاوتة بحسب أهمية الوظيفة ورتبتها بين الوظائف الأخرى.

(٥) قال القلقشندي في صبح الأعشى ، جـ١١ ، ص ٩٠ : « مما يجب على الكاتب مراعاته وصية رب كل ولاية من الولايات المعتبرة بما يناسبها ... والوصايا مختلفة باختلاف موضوعاتها، فإذا لم يكن الكاتب حاذقاً بما يلزم رب كل ولاية ليوفيها في الوصية حقها، وإلا ضل عن الطريق وحاد عن جادة الصنعة، ولهذا يقال للكاتب (القلم الأكبر)، لأنه بصدد أن يعلم كل واحد من أرباب الولايات ما يلزمه في ولايته » اهـ.



الباب الثاني
شغل الوظيفة العامة

الفصل الأول: طلب الوظيفة العامة وجهة الاختصاص بالتعيين.

الفصل الثاني: طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة.



الفصل الأول
طلب الوظيفة العامة وجهة الاختصاص بالتعيين

المبحث الأول :طلب الوظيفة العامة وتزكية النفس لها.

المبحث الثاني : من الذي يعين الموظف العام؟

المبحث الأول

طلب الوظيفة العامة وتزكية النفس لها

إن التدرج المنطقي في البحث في موضوع "شغل الوظيفة العامة" يقتضي البدء ببحث مسألة طلب الوظيفة العامة من قبل المؤهلين لها، وكذا ما يُقدمون عليه من تزكية لانفسهم عند التقدم لها، سواء في طلبات الوظيفة التحريرية ، أو في المقابلات الشخصية، وعليه فسيقوم الباحث في هذا المبحث في المطلب الأول منه ببيان حكم الشرع في طلب الوظيفة العامة، وفي المطلب الثاني ببيان حكم الشرع في تزكية الطالب للوظيفة نفسه عند طلبها.

المطلب الأول : طلب الوظيفة العامة:

هناك طائفتان من الادلة الشرعية الواردة في هذا الموضوع : أدلة مجيزة وأدلة مانعة ، وليس ذلك تعارضاً بين الأدلة ، إذ الادلة الشرعية لا يعارض بعضها بعضاً ، إنما الأمر عائد إلى تعدد واختلاف حالات طلب الوظيفة العامة، بحسب اختلاف الظروف والأحوال الملابسة لكل من الطالب والوظيفة والإدارة، وعليه تاخذ كل حالة حكمها المناسب، ويحمل الدليل المجيز على الجائز من هذه الحالات ، والدليل المانع على الممنوع منها، وسيعرض الباحث أولاً الأدلة الشرعية الواردة في الموضوع سواء المجيزة أم المانعة، ثم يبين ثانياً الحالات المختلفة لطلب الوظيفة العامة باحكامها المختلفة.

أولاً : الأدلة الشرعية الواردة في طلب الوظيفة العامة:

الأدلة المجيزة من القرآن الكريم :-

قوله تعالى - على لسان يوسف عليه السلام - : ﴿**قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم**﴾[١].

قوله تعالى - على لسان سليمان عليه السلام - : ﴿ **قال يا أيها الملأ أيكم يأتيني بعرشها قبل أن يأتوني مسلمين، قال عفريت من الجن أنا آتيك به قبل أن تقوم من مقامك وإني عليه لقوي أمين** ﴾[٢].

---

(١) سورة يوسف / ٥٥.

(٢) سورة النمل / ٣٨ - ٣٩.

وأما الأدلة المجيزة من السنة فهي :-

■ عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي ﷺ قال : « من طلب قضاء المسلمين حتى يناله ، ثم غلب عدله جوره، فله الجنة، ومن غلب جوره عدله، فله النار »[١].

■ عن عثمان بن أبي العاص رضي الله عنه قال : « قلت : يا رسول الله ، اجعلني إمام قومي، قال : أنت إمامهم، فاقتد بأضعفهم، واتخذ مؤذناً لا يأخذ على أذانه أجراً ، وفي رواية : « يا رسول الله علمني القرآن واجعلني إمام قومي »[٢].

■ عن ابن عباس -رضي الله عنهما- قال : « كان المسلمون لا ينظرون إلى أبي سفيان، ولا يقاعدونه، فقال للنبي ﷺ : يا نبي الله ، ثلاث أعطنيهن. قال : نعم ... قال : ومعاوية تجعله كاتباً بين يديك . قال : نعم، وتؤمرني حتى أقاتل الكفار كما كنت أقاتل المسلمين ، قال : نعم »[٣].

■ عن الطفيل بن عمرو الدوسي : « قلت : يا رسول الله ، ابعثني إلى ذي الكفين - صنم عمرو بن حممة - حتى أحرقه ، قال ابن اسحاق : « فخرج إليه ، فجعل طفيل يوقد عليه النار »[٤].

■ عن أنس رضي الله عنه قال : « إن أبا طلحة كان يرمي بين يدي رسول الله ﷺ يوم أحد ، والنبي ﷺ خلفه يتترس به، وكان رامياً وكان إذا رمى رفع رسول الله ﷺ شخصه ينظر أين يقع سهمه، ويرفع أبو طلحة صدره ويقول : هكذا بابي أنت وأمي يا رسول الله ، لا يصيبك سهم، نحري دون نحرك، وكان أبو طلحة يسوق نفسه بين يديه رسول الله ﷺ ويقول : إني جَلْدٌ يا رسول الله ، فوجهني في حوائجك، ومرني بما شئت »[٥].

■ عن جابر بن عبدالله - رضي الله عنهما - يقول : « قال رسول الله ﷺ : « من لكعب بن الأشرف؟، فإنه قد آذى الله ورسوله، فقام محمد بن مسلمة، فقال : يا رسول الله ، أتحب أن أقتله ؟ قال : نعم. قال : فاذن لي أن أقول شيئاً ، قال : قل »[٦].

■ عن حذيفة رضي الله عنه قال : « جاء أهل نجران إلى رسول الله ﷺ ، فقالوا يا رسول الله ،

---

(١) اخرجه ابو داود في سننه برقم ٣٥٥٨.

(٢) الروايتان اخرجهما احمد في مسنده ، جـ٤ ، ص ٢١٨.

(٣) أخرجه مسلم، في صحيحه، جـ ١٦ ، ص ٦٢ - ٦٣.

(٤) ابن هشام ، السيرة ، جـ٢ ، ص ٢٤.

(٥) اخرجه أحمد في مسنده ، جـ٣ ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧.

(٦) أخرجه البخاري في صحيحه، برقم (٤٠٣٧).

ابعث إلينا رجلاً أميناً، فقال : لأبعثن إليكم رجلاً أميناً حق أمين، حق أمين، فاستشرف لها الناس ، قال : فبعث أبا عبيدة بن الجراح »[١]. قال النووي : « قوله : فاستشرف لها الناس : أي تطلعوا إلى الولاية، ورغبوا فيها »[٢].

الأدلة المانعـــة :

■ عن عبدالرحمن بن سمرة - رضي الله عنه - قال : قال لي رسول الله ﷺ - : « يا عبدالرحمن، لا تسأل الإمارة، فإنك إن أعطيتها عن مسألة، وكلت إليها ، وإن أعطيتها من غير مسألة ، أعنت عليها»[٣].

■ أراد الحجاج أن يجعل ابنه على قضاء البصرة ، فقال أنس رضي الله عنه : « سمعت رسول الله ﷺ يقول : « من طلب القضاء ، واستعان عليه، وكل إليه، ومن لم يطلبه، ولم يستعن عليه ، أنزل الله ملكاً يسدده »[٤].

■ عن أبي موسى الأشعري رضي الله عنه قال : « أقبلت إلى النبي ﷺ ومعي رجلان من الأشعريين، أحدهما عن يميني، والآخر عن يساري، فكلاهما سأل العمل، والنبي ﷺ يستاك، فقال : « ما تقول يا أبا موسى؟» قال : قلت : والذي بعثك بالحق، ما أطلعاني على ما في أنفسهما، وما شعرت أنهما يطلبان العمل، قال : وكأني أنظر إلى سواكه تحت شفته، وقد قلصت، فقال : « لن أو لا نستعمل على عملنا من أراده »[٥]. وفي رواية عند مسلم : « فقال أحد الرجلين : يا رسول الله ، أمّرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك ، فقال : « إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأله، ولا أحداً حرص عليه »[٦].

وفي رواية أحمد : « إن أخونكم عندي من يطلبه ، فعليكم بتقوى الله عز وجل قال : فما استعان بهما على شيء »[٧].

■ عن أبي ذر - رضي الله عنه - قال : "قلت : يا رسول الله ، ألا تستعملني ؟ قال : فضرب بيده

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ١٥ ، ص ١٩٢.
(٢) النووي ، شرح مسلم، جـ١٥ ، ص ١٩٢.
(٣) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧.
(٤) أخرجه أحمد في مسنده، جـ٣ ، ص ١١٨.
(٥)، (٦) أخرجهما مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢٠٧ - ٢٠٨.
(٧) أخرجه أحمد في مسنده ، جـ٤ ، ص ٣٩٣.

على منكبي، ثم قال : يا أبا ذر ، إنك ضعيف، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها »[١].

ثانياً : الحالات والصور المختلفة لطلب الوظيفة العامة وحكم كل منها :

بالمقارنة بين الادلة المجيزة من جهة، والادلة المانعة من جهة أخرى، يستطيع الباحث القول أن الحالات التي تناولتها الادلة المجيزة لطلب الوظيفة العامة ليست هي ذات الحالات التي تناولتها الادلة المانعة، وتفصيل ذلك في الملاحظات التالية :

أ ـ الحالات التي وردت فيها أدلة المنع هي جميعاً حالات طلب وظيفة عامة من جنس الولاية، ويدرك ذلك بالنظر في الاحاديث الآنفة الذكر، ففي الأول طُلبت الإمارة، وكذا في الثالث ، وفي الثاني طُلب القضاء، وفي الرابع طُلب العمل ، والعمل وإن كان يشمل جمهرة الوظائف بصفة مطلقة [٢] ، إلا أن المقصود به في الحديث هنا الإمارة وهي من وظائف الولايات ، يدل على ذلك رواية مسلم للحديث حيث جاء فيها : « فقال أحد الرجلين : يا رسول الله ، أمّرنا على بعض ما ولاك الله » .

فالنهي في الأحاديث إذاً متوجه إلى طلب وظائف الولاية دون غيرها من الوظائف الأقل شأناً ، ووظائف الولاية هي وظائف سلطة ونفوذ وإلزام للآخرين، قال ابن الأثير : « الولاية : تشعر بالتدبير والقدرة والفعل، وما لم يجتمع ذلك فيها لم يُطلق عليه اسم الوالي » اهـ[٣]، وقال الجويني : « الولاية : وهي تقتضي الاستيلاء والاستعلاء والاحتواء على تفنن الآراء » اهـ[٤].

ولا شك أن هذه الوظائف هي وظائف خطيرة لعموم أثرها، فتحتاج إلى الاحتياط في شأنها، والحرص من الإمام في اختيار شاغليها ، فناسب أن تكون القاعدة في شغلها اختيار المُوَلِّي لا طلب المُتَوَلِّي ، ووظائف الولاية بلغتنا المعاصرة اليوم تشمل الوظائف السياسية ووظيفة القاضي ، والوظائف الإدارية بقسميها : وظائف الإبتكار والتوجيه، ووظائف التطبيق، في حين تخرج من النهي الوظائف الأقل شأناً والتي لا تشتمل على سلطة وإلزام للآخرين، وهي ما تسمى اليوم بوظائف التنفيذ، فهذه الوظائف يجوز طلبها وخطبتها من الإمام، ويدل على ذلك بخلاف ما ذكر الباحث أن العلماء في حديثهم عن هذا الموضوع يقتصرون على ذكر "الولاية" في التعبير عن الوظائف الممنوع طلبها ، ولا يتعرضون للوظائف الأقل شأناً من الولاية.

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٢ ، ص ٢٠٩ ـ ٢١٠.

(٢) انظر : الهراوي، لغة الإدارة العامة في صدر الإسلام، ص ٢٨٠

(٣) ابن الأثير، النهاية ، جـ٥ ، ص ٢٢٧.

(٤) الجويني، الغياثي، ص٢٠٧.

ويدل له أيضاً هذا النقل عن الإمام الماوردي بعد أن عدد شروط وظيفة الجندي أو المقاتل - وهي ليست من وظائف الولاية - قال : « فإذا تكاملت فيه هذه الأوصاف الخمس، كان إثباته في ديوان الجيش موقوفاً على : الطلب والإيجاب ، فيكون منه الطلب ، إذا تجرد عن كل عمل ، ويكون لمن ولي الأمر الإجابة إذا دعت الحاجة » اهـ[1] ، فهنا أجاز الماوردي طلب وظيفة الجندي مطلقاً من غير قيد أو شرط سوى الأهلية للمنصب، والجندية كما أشرت من وظائف التنفيذ .

ومما يقوى هذا التفريق اليوم أن حجم وظائف الولاية في العادة محصور، ويتم إشغالها غالباً من نفس موظفي الإدارة العامة المعروفين لها، بطريق الترقية، وهذه الحالة، مع ما ذكره الباحث من خطورة وحساسية هذه الوظائف يناسب فيها الحكم بمنع التقدم بطلبها من الإدارة .

في حين أن حجم وظائف التنفيذ كبير جداً ، مما يتعذر معه على الإدارة معرفة الأهل منهم، مع قلة خطورة هذه المناصب، فناسب الحال هنا جواز الطلب[2] .

ب - الحالات التي وردت فيها أدلة المنع هي جميعاً حالات طلب للوظيفة بمبادرة ذاتية من الطالب من غير أن يسبق ذلك إذن الإدارة له بالطلب، ومعنى ذلك أن الإدارة إذا أذنت للمؤهلين التقدم بطلباتهم لشغل الوظائف العامة - حتى الولايات منها - جاز لهم التقدم ، يُقَوِّي هذا الفهم : طلب عفريت الجن أداء مهمة إحضار عرش بلقيس، وذلك استجابة لإذن نبي الله سليمان عليه السلام بقوله : ﴿ أيكم يأتيني بعرشها قبل أن يأتوني مسلمين ﴾[3] .

وكذا إذن النبي ﷺ بالتقدم لأداء مهمة قتل كعب بن الأشرف بقوله : « من لكعب بن الأشرف؟» حيث تقدم لها عندئذ محمد بن مسلمة، وقد تكرر الإذن من النبي - ﷺ - بالتقدم لأداء المهمات وإشغال الوظائف العامة مرات عديدة، وبدراسة هذه الوقائع التي كان يأذن فيها النبي - ﷺ - ويقول فيها : من يفعل كذا ؟ أو من لكذا ؟ يتبين أنه كان يأذن بالتقدم لطلب الوظيفة عندما تكون الوظيفة أو المهمة المراد إنجازها صعبة وخطيرة، وتحتاج لقدرات خاصة واستعداد للبذل والتضحية، مع عدم معرفته بمن يصلح لها من صحابته، وتأكيداً لذلك قارن بين إذنه بالتقدم لمهمة اغتيال كعب بن الأشرف، وبين اختياره الموظف مباشرة من غير إذن بالتقدم في حديث أهل نجران الذي رواه حذيفة .

والحاصل أن للإدارة عند حاجتها لشغل وظائف شاغرة، وإذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أن تأذن

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) انظر ، القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ١٢٢ .

(٣) سورة النمل /٣٨.

للمؤهلين من الأفراد بالتقدم بطلب هذه الوظائف، ولهم عند ذلك بناء على إذن الإدارة الطلب ، وتكون هذه الحالة خارجة عن مورد نصوص النهي السالفة.

جـ- أفادت الأدلة المانعة أن النهي عن طلب وظائف الولاية إنما كان لأمرين :

الأول : أن مثل هذه الوظائف العامة مسئوليتها كبيرة، وحساب المقصر فيها ممن يتولاها شديد، وهو الخزي والندامة يوم القيامة، كما أفاده النبي ﷺ في حديث أبي ذر الغفاري، ولذا كان حق من يخشى على دينه، ويبغي السلامة في الآخرة، أن يتجنبها لا أن يطلبها، ولذا كان طلبها، بل والحرص عليها، واستخدام الوسائل المختلفة لشغلها، سواء بالواسطة أو بالمال، بل وحتى طلبها المجرد عن مثل هذه الوسائل قرينة على عدم أمانة الطالب ، لأن ذلك ليس له سوى تفسير واحد، وهو أنه إنما يطلبها لتحقيق مصالحه الخاصة من خلالها، والوظائف العامة لم توجد لهذا، وإنما وجدت لتحقيق مصالح المسلمين وخدمتهم، فإذا أصبح بطلبه مجروحاً في أمانته، سقطت أهليته للوظيفة لأن شرطها الأمانة، ولم يجز للإدارة تعيينه [1]، ويدل لذلك قول النبي ﷺ للأشعريين في حديث أبي موسى : « إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأله، ولا أحداً حرص عليه » ، وهما قد حرصا عليه، لأنهما استشفعا بأبي موسى لينالاه، وكذا تقريره ﷺ : أن طلبهما له بهذا الحرص، مع عظم مسئوليته، قرينة على الخيانة ، وذلك في رواية أحمد للحديث، حيث جاء فيها: « إن أخونكم عندي من يطلبه، فعليكم بتقوى الله عز وجل » ، وقول الراوي : فما استعان بهما على شيء.

وبناء على هذا الفهم يقول الباحث أنه إذا أثبتت الظروف ، ودلت القرائن المصاحبة لطلب الوظيفة العامة ، وأظهرت أن قصد الطالب تحقيق المصلحة العامة، لا مصالحه الخاصة غير المشروعة فعندئذ يجوز له الطلب، لانتفاء سبب النهي في حقه ، ومن ذلك :

▪ أن يطلب الوظيفة، وهو أهل لها ، والوظيفة شاغرة، ويظهر من أحواله سلامة قصده، ورغبته في تحقيق المصلحة العامة، وقد حمل ابن العربي طلب نبي الله يوسف عليه السلام للولاية على هذا المعنى حيث قال : « سأل ذلك ليوصل إلى الفقراء حظوظهم لا لحظ نفسه » اهـ[2]، ولا شك أن الظروف التي طلب فيها يوسف عليه السلام الولاية ، وخطابه في الطلب تثبت هذا القصد ، وتأمل قوله: « إني حفيظ عليم» ، حيث جعل شافعه للمنصب كفاءته وقدرته ، إظهاراً لاستحقاقه، ولقصده العمل مستعيناً بهذه القدرات، ثم هو قبل ذلك نبي معصوم.

---

(١) انظر : القرطبي، الجامع ، جـ٩ ، ص ٢١٥.

(٢) ابن العربي، أحكام القرآن ، جـ٣، ص ١٠٩٢، وانظر : السيوطي، الإكليل، ص ١٥٥ ،ابن كثير، تفسير القرآن، جـ٢، ص٤٨٢.

وكذا يحمل عليه طلب عثمان بن أبي العاص إمامة قومه ثقيف من النبي ﷺ حيث ظهر من أحواله للنبي ﷺ ما يثبت حماسه للإسلام والرسالة، قال ابن اسحاق : « فلما أسلموا، وكتب لهم ﷺ كتابهم، أمّر عليهم عثمان بن العاص، وكان أحدثهم سناً، وذلك أنه كان أحرصهم على التفقه في الإسلام، وتعلم القرآن، فقال أبو بكر لرسول الله ﷺ :يا رسول الله ، إني قد رأيت هذا الغلام منهم، من أحرصهم على التفقه في الإسلام، وتعلم القرآن » اهـ[1]، وكذا دل على ذلك خطابه في طلب الوظيفة حيث قال : « يا رسول الله ، علمني القرآن واجعلني إمام قومي » . حيث قَدَّم التأهيل على المنصب.

وكذا يحمل عليه طلب أبي سفيان وأبي طلحة رضي الله عنهما للوظيفة العامة من النبي ﷺ ، وحرصهما على المصلحة العامة ظاهر من خلال الروايتين اللتين أخبرتا بواقعتي الطلب كما لا يخفى للناظر فيهما.

ومن ذلك أيضاً : أن تكون الوظيفة العامة في غير مستحقها، إما لنقص علمه، وإما لظهور جوره، فيطلبها آخر من الإدارة، دفعاً لمن لا يستحقها، ليكون فيمن هو بالوظيفة أحق، فهذا جائز، لما تضمنه من دفع منكر، ثم ينظر ، فإن كان أكثر قصده إزالة غير المستحق ، كان ماجوراً، وإن كان أكثره اختصاصه بالنظر فيها، كان مباحاً .[2]

ومن ذلك أيضاً : أن يتقدم من يرى في نفسه الكفاءة من الإدارة طالباً تعيينه في وظيفة يشغلها شخص آخر يستحقها، وذلك بدعوى أنه أكفا منه، وأنهض بالوظيفة، وأنفع للمسلمين، وأقدر على زيادة الإنتاج، ففي مثل هذه الحالة يطلب الماوردي من الإدارة أن تفحص هذه الدعوى ، فإن ثبت لها كذبها، بأن كان المتقدم قد تقدم نكاية بالآخر وعداوة له، لم تجبه إلى دعواه، وكان طلبه غير جائز ابتداء ، لأنه أراد الوظيفة لغرض خاص غير مشروع، أمّا إن ظهر لها صدق دعواه، وثبتت قدرته على الأداء الوظيفي الأفضل، عزلت الأول وعينت الثاني .[3]

ومن ذلك أيضاً : « إذا كان هناك عالم ... خامل الذكر، لا يعرفه الإمام ، ولا الناس، فأراد السعي في القضاء ليعرف موضع علمه، فيستحب له تحصيل ذلك، والدخول فيه، بهذه النية » اهـ[4].

---

(١) ابن هشام، السيرة، جـ٤ ، ص ١٣٧ .

(٢) بتصرف عن : الماوردي، الاحكام السلطانية ، ص ٩٤ ، وانظر : الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠ ، ابن فرحون، التبصرة، جـ١ ، ص ١١ ، أبو يعلى ، الاحكام السلطانية، ص ٧٠ .

(٣) انظر : الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠ ، ابن فرحون، التبصرة، جـ١ ، ص ١٢، الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٢

(٤) الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠ ، ابن فرحون ،التبصرة ، جـ١ ، ص ١٢ ، وانظر : ابن عابدين، الحاشية جـ٥ ، ص ٣٦٧ .

والاولى من كل ما سبق من الحالات ، أن لا يوجد في البلد من يصلح للوظيفة غيره، فتتعين في حقه ويجب عليه الطلب[١].

الثاني : معنى عقائدي، وقانون إلهي غيبي، وهو أن من طلب الولاية، وكل إليها أو إلى نفسه كما في روايات الحديث، ومن فوض أمره إلى نفسه لم يهتد إلى الصواب، لأن النفس أمارة بالسوء ، لأن من طلب الولاية، فقد اعتمد فقهه وورعه وذكاءه وأعجب فيحرم التوفيق، وينبغي ألا يشتغل المرء بطلب ما لو نال يحرم به من الخير، أمّا إذا لم يطلبها، وإنما أكره عليها، فقد اعتصم بحبل الله مكسور القلب بالإكراه على ما لا يحبه ويرضاه، وتوكل عليه، ومن يتوكل على الله فهو حسبه، فيلهم الرشد، والتوفيق ، وينزل الله ملكاً من السماء يسدده كما جاء في الحديث[٢].

وهذا المعنى وإن كان يحمل على الحالات الممنوع طلب الوظيفة العامة فيها ، دون غيرها من الحالات الجائزة كما سبق إلا أن من العلماء من كره الدخول في وظائف الولاية وطلبها على كل حال، لأجل هذا المعنى[٣].

د ـ بقي حالة نص عليها الحنفية يجوز فيها طلب الوظيفة العامة ، وهي : أن يُعزل الموظف العام من وظيفته التي يشغلها من غير سبب شرعي، فله عندئذ أن يتظلم ، ويطلب إعادته لوظيفته ، وطلبه حينئذ جائز، قال ابن نجيم : « إذا عزل القاضي الناظر (يعني ناظر الوقف)، ثم عُزل القاضي ، فتقدم المُخْرج إلى الثاني، وأخبره أن الأول عزله بلا سبب، لا يعيده، ولكن يامره بان يثبت عنده أنه أهل للولاية ، فإذا أثبت أعاده » اهـ[٤].

وعليه يجوز لمن يتم تجاوزه في التعيين اليوم لسبب غير مشروع، أن يتظلم ويطلب تعيينه في الوظيفة التي هو أحق بها ممن شغلها ، وهذه الصورةوالتي سبقتها إنما جازتا لأنهما من باب دفع الضرر عن النفس وإنكار الظلم كما لا يخفى.

---

(١) انظر : ابن العربي، أحكام القرآن ، جـ٣ ، ص ١٠٩٢ ، القرطبي، الجامع، جـ١٢ ، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) بتصرف عن البابرتي، العناية ، جـ٧ ، ص ٢٦٢ ، وانظر : النووي ، شرح مسلم ، جـ١٢ ، ص ٢٠٨ .

(٣) انظر: ابو يعلى ، الاحكام السلطانية، ص ٧٠ - ٧١ ، السمناني ، روضة القضاة ، جـ١ ، ص ٨٥ .

(٤) ابن نجيم، الاشباه والنظائر ، جـ٢ ، ص ٢٣٠ ، وانظر : الحصكفي، الدر المختار ، جـ٥ ، ص ٣٦٦ - ٣٦٧ .

المطلب الثاني: تزكية النفس عند طلب الوظيفة العامة.

القاعدة أنه: لا يجوز للإنسان أن يمدح نفسه أو يثني عليها، سواء بشيء يصدق فيه أو يكذب وإن التزامه بذلك يبعده عن الرياء المحبط للاعمال، والكبر المعمي للبصائر، ويقربه من الإخلاص والتواضع والخشوع، ثم إن هذه القاعدة موافقة لواقع الامر، إذ أن الله سبحانه وتعالى هو الأعلم بحقيقة كل نفس بشرية، وما هي منزلتها وقدراتها، ومن الأدلة على منع الإنسان من تزكية نفسه:

قوله تعالى: ﴿**فلا تزكوا أنفسكم هو أعلم بمن اتقى**﴾[1].

وقوله أيضاً: ﴿ **ألم تر إلى الذين يزكون أنفسهم، بل الله يزكي من يشاء ولا يظلمون فتيلا**﴾[2].

قال الحسن البصري: «قد علم الله سبحانه كل نفس ما هي عاملة، وما هي صانعة، وإلى ما هي صائرة» اهـ"[3].

لكن استثنى الشارع من هذا المنع حالة ما إذا دعت الحاجة أن يمدح الإنسان نفسه ويزكيها تحصيلاً لمصلحة مشروعة، فعندها يجوز له تزكية نفسه لكن بشرطين:

الأول: أن يمدح نفسه بما فيها من صفات، فلا يختلق ما ليس فيه، ولا يبالغ.

الثاني: أن يقتصر في المدح على القدر اللازم لتحقيق الحاجة التي كانت سبباً في الجواز، إذ الضرورات تقدر بقدرها[4]، وتمثيلاً لذلك في باب الوظيفة العامة: لو كان المطلوب من المرشح لوظيفة ما أن يثبت شجاعته - كون الشجاعة أحد المؤهلات المطلوبة في شاغلها - فليس له أن يزكي نفسه بغير صفة الشجاعة، كأن يخبر بأنه كريم، وصاحب صدقات وبر، وغير ذلك من الصفات والقدرات التي لا

---

(١) سورة النجم / ٣٢، قال النسفي في تفسيره، جـ٤، ص ١٩٨: «فلا تزكوا أنفسكم: فلا تنسبوها إلى زكاء العمل وزيادة الخير والطاعات، أو إلى الزكاة والطهارة من المعاصي، ولا تثنوا عليها، واهضموها، فقد علم الله الزكي منكم والتقي، أولاً وآخراً، قبل ان يخرجكم من صلب آدم عليه السلام» اهـ.

(٢) سورة النساء / ٤٩.

(٣) القرطبي، الجامع، جـ١٧، ص ١١٠.

(٤) انظر: القرطبي، الجامع، جـ٩، ص ٢٧٧، الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٥، العز بن عبدالسلام، قواعد الأحكام، جـ٢، ص ١٧٨

تلزمه لشغل هذه الوظيفة ، وقد عدّ الشارع تعريف الإنسان بأهليته للوظائف العامة وجدارته بها حاجة مشروعة، أجاز له معها أن يمدح نفسه ويثني عليها[١] ، ويشهد لذلك من الأدلة :

■ قوله تعالى : ﴿ **قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم** ﴾[٢].

قال السيوطي : « استدل به على جواز طلب الولاية كالقضاء ونحوه، لمن وثق من نفسه بالقيام بحقوقه، بصفة مدح للمصلحة، خصوصاً لمن لا يعلم مقامه » اهـ[٣]، وقد نبه السيوطي بقوله "خصوصاً لمن لا يعلم مقامه" إلى أن الحاجة إلي المدح إذا انتفت، كان يكون المُوَلّي على معرفة بصفات وقدرات المتقدم للوظيفة ، لم يجز للاخير تزكية نفسه ومدحها، قال القرطبي : "إنما قال ذلك (يعني "حفيظ عليم") عند من لا يعرفه ، فاراد تعريف نفسه ، وصار ذلك مستثنى من قوله تعالى: (فلا تزكوا انفسكم) ا هـ[٤].

ولاحظ هنا أن الوظيفة التي طلبها يوسف عليه السلام من الملك وظيفة مالية ، ولذا اقتصر في مدح نفسه على الصفات المؤهلة لها فقط، دون غيرها مما يتحلى به من الصفات ، فقال : "إني حفيظ عليم" يعني: حفيظ للحساب عليم بالألسن على قول بعض المفسرين[٥] ، أو حفيظ لما استودعتني عليم بسني الجدب على قول غيرهم[٦].

■ قوله تعالى: ﴿ **قال أيها الملأ أيكم يأتيني بعرشها قبل أن يأتوني مسلمين قال عفريت من الجن أنا آتيك به قبل أن تقوم من مقامك وإني عليه لقوي أمين قال الذي عنده علم من الكتاب أنا آتيك به قبل أن يرتد إليك طرفك** ﴾[٧]، فعفريت الجن في هذه الآية زكى نفسه ليثبت لسليمان عليه السلام صلاحيته فنياً و أخلاقياً للقيام بالمهمة بقوله "وإني عليه لقوي أمين" .

■ عن أنس بن مالك رضي الله عنه: "أن أبا طلحة كان يرمي بين يدي رسول الله ﷺ يوم أحد ،

---

(١) انظر : القرطبي ، الجامع ، جـ٩ ، ص ٢١٥ ـ ٢١٦ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٩٥ ، العز بن عبد السلام ، قواعد الاحكام، جـ٢ ، ص ١٧٨ .

(٢) سورة يوسف / ٥٥ .

(٣) السيوطي، الإكليل، ص ١٥٥ .

(٤) القرطبي ، الجامع ، جـ ٩ ، ص ٢١٥ ٢١٦ ، وانظر: ابن كثير ، تفسير القرآن ، جـ٢ ، ص ٤٨٢ .

(٥) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٩٥ .

(٦) ابن كثير ،تفسير القرآن ، جـ ٢ ، ص ٤٨٢ .

(٧) سورة النمل ، ٣٨ ٤٠ .

والنبي ﷺ خلفه يتترس به ، وكان راميا، .... وكان ابو طلحة يسوق نفسه بين يدي رسول الله ﷺ ويقول: إني جلْدٌ يا رسول الله ، فوجهني في حوائجك ومرني بما شئت "[1].

وبناء على ما تقدم يرى الباحث انه يجوز لطالب الوظيفة أن يزكي نفسه ، وأن يسعى في إثبات جدارته ، وقد يُطلب ذلك منه كتابة، كأن يطلب المُوَلّي ما يعرف اليوم بالسيرة الذاتية لطالب الوظيفة ، وهي وثيقة يكتبها الطالب تشتمل على خبراته الفنية وقدراته الشخصية وصفاته وإنجازاته المتعلقة بمهنته ، ويرفق مع هذه الوثيقة الإثباتات الرسمية لما جاء فيها من معلومات ،كما قد يطلب منه إثبات جدارته شفاها، كما في المقابلات الشخصية.

كما يجوز أيضا في الوظائف العامة التي تشغل بطريق الانتخاب، أن يقوم المرشحون بعمل الدعاية المُعرِّفة بقدراتهم وصفاتهم المتعلقة بالوظيفة المقصودة بالانتخاب ، ولا باس هنا من ذلك ، حتى وإن كانت هذه الصفات والقدرات معروفة للناخبين ، وذلك لغرض الإقناع بالتذكير ، ولا باس لأجل ذلك أيضا من تكرار الدعاية أو التزكية المرة تلو المرة وبأساليب مختلفة .

هذا ولا تقتصر تطبيقات تزكية النفس الجائزة في الوظيفة العامة على حالات طلب الوظيفة فقط ، فهناك حالات أخرى في الوظيف العامة يجوز فيها تزكية النفس من مثل: حالة مدح النفس عند رد التهم وإثبات الحقوق، كأن يتعرض الموظف للتحقيق أو المساءلة لتهمة ما ، فيجوز له تزكية نفسه والسعي في إثبات ذلك ، دفعاً للتهمة وإبراءً للعرض والذمة ، وهذا أمر معهود، وأدلته كثيرة في الكتاب والسنة وفعل الصحابة، ومن ذلك :

- ما ورد في القرآن الكريم على ألسنة الأنبياء عليهم الصلاة والسلام من تزكية لأنفسهم، في معرض الإقناع بصدق نبواتهم، أو في معرض الرد على التهم والافتراءات التي كانت تلصق بهم ، ومن ذلك ما جاء على لسان هود عليه السلام ﴿ **قال الملأ الذين كفروا من قومه إنا لنراك في سفاهة وإنا لنظنك من الكاذبين قال يا قوم ليس بي سفاهة ولكني رسول من رب العالمين أبلغكم رسالات ربي وأنا لكم ناصح أمين** ﴾[2].

- ومنه أيضاً تزكية الأسباط لأنفسهم عندما اتهموا بالسرقة حيث قال تعالى على لسانهم : ﴿ **قالوا تالله لقد علمتم ما جئنا لنفسد في الأرض وما كنا سارقين** ﴾[3].

---

(١) اخرجه احمد في مسنده ، جـ٣ ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧ .

(٢) سورة الأعراف / ٦٦-٦٨.

(٣) سورة يوسف / ٧٣.

- ومنه أيضاً تزكية النبي ﷺ نفسه يوم حنين، عندما بلغه أن الأنصار قالوا «يغفر الله لرسول الله ﷺ يعطي قريشاً ويتركنا، وسيوفنا تقطر من دمائهم »[١]، حيث جمعهم وقام فيهم خطيباً فقال : « يا معشر الانصار، ألم أجدكم ضلالاً ، فهداكم الله بي، وكنتم متفرقين فألفكم الله بي، وعالة فأغناكم الله بي ؟ »[٢].

ومنه تزكية عمر نفسه في رده على علي والعباس - رضي الله عنهم - في قضية أراضي النبي ﷺ في خيبر، حيث قال : « ثم توفي الله أبا بكر، فكنت أنا ولي أبي بكر، فقبضتها سنتين من إمارتي، أعمل فيها بما عمل رسول الله ﷺ وما عمل فيها أبو بكر، والله يعلم أني فيها لصادق بار راشد تابع للحق»[٣].

- ومنه تزكية عثمان بن عفان رضي الله عنه نفسه في معرض رده على اتهام بعض الناس له بالمحاباة لأقاربه حيث قال : «أما بعد : فإن الله بعث محمداً ﷺ بالحق ، فكنت ممن استجاب لله ولرسوله، وآمنت بما بعث به، وهاجرت الهجرتين وصحبت رسول الله ﷺ ، وبايعته، فوالله ما عصيته، ولا غششته حتى توفاه الله ، أبو بكر مثله، ثم عمر مثله، ثم استخلفت، أفليس لي من الحق مثل الذي لهم؟.. فما هذه الأحاديث التي تبلغني عنكم ؟»[٤].

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه (٤٣٣١).

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه (٤٣٣٠).

(٣) أخرجه البخاري في صحيحه (٣٠٩٤).

(٤) أخرجه البخاري في صحيحه (٣٦٩٦).

— انظر : النووي ، الأذكار، ص ٢٤٧.

المبحث الثاني

من الذي يعين الموظف العام؟

إذا جاز للشخص المؤهل أن يتقدم بطلب تعيينه في وظيفة عامة، وجاز له تزكية نفسه وفق التفصيل السالف في المبحث الأول، فالسؤال الآن هو : إلى من يتقدم هذا الشخص بطلب تعيينه، أو بعبارة أخرى : من الذي يعين الموظف العام؟ والإجابة على هذا السؤال هي موضوع هذا المبحث الذي ينقسم البحث فيه إلى أربعة مطالب هي :

- المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام.
- المطلب الثاني: دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام.
- المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة.
- المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري.

المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام.

ذكر الباحث في مبحث "تعريف الوظيفة العامة شرعاً " أن القاعدة في فقه الولايات والوظائف العامة : ألا يتولى أحد منصباً أو يشغل وظيفة إلا بتقليد أو تعيين صحيح من صاحب الاختصاص بالتعيين، فالتقليد أو التعيين عملية ضرورية لاعتبار المستحق للوظيفة شاغلاً لها أو موظفاً عاماً، مكلفاً بواجباتها ومسئولياتها، قادراً على استعمال سلطاتها ومكناتها ، متمتعاً بحقوقها وامتيازاتها.

قال الحصكفي : « لا ولاية لمستحق إلا بتولية »[1] اهـ.

وقال الماوردي : « كالقضاء إذا لم يكن من يصلح له إلا واحد لم يصر قاضياً حتى يولاه ... القضاء نيابة خاصة ... فلم تنعقد ولايته إلا بتقليد مستنيب له »[2] اهـ، فهنا يؤكد الماوردي على ضرورة أمر التقليد من صاحب الاختصاص لشغل الوظيفة العامة، حتى في تلك الحالة التي لا يكون فيها ثمة مستحق للوظيفة إلا واحد ، تعينت له وتعين لها، فإنه لا يعد شاغلاً لها بالرغم من ذلك حتى يقلدها ويولاها من صاحب الاختصاص بذلك.

---

(١) الحصكفي ، الدر المختار، جـ٤ ، ص ٤٢٤.

(٢) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٩.

إذا تمهد هذا، فمن هو صاحب الاختصاص بتعيين الموظف ؟

لقد قرر الفقهاء أن صاحب الاختصاص بتعيين الموظفين العموميين في الدولة الإسلامية إنما هو الإمام، لأنه المكلف ابتداء من الأمة بالنيابة عنها في تحقيق مصالحها العامة، والموكل من قبلها بأن يستعين بأهل القوة والأمانة في إنجاز هذه المصالح، ولذا لا خلاف بين الفقهاء في أن أمري التعيين والعزل إنما هما من اختصاص الإمام.

ويدل لذلك : قوله تعالى على لسان موسى عليه السلام: ﴿ **واجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي اشدد به أزري وأشركه في أمري كي نسبحك كثيرا ونذكرك كثيراً إنك كنت بنا بصيراً قال قد أوتيت سؤلك يا موسى** ﴾ (١)، فهنا توجه موسى عليه السلام إلى ملك الملوك بطلب تعيين أخيه هارون عليه السلام نبياً، يعينه في مهمة الدعوة والتبليغ عن الله ، وهو توجهٌ من موسى عليه السلام إلى جهة الاختصاص في التعيين ، ولله المثل الأعلى.

وقد كان الصحابة يتوجهون إلى رسول الله ﷺ كرئيس للدولة الإسلامية بطلب استعمالهم ، وكان هو أيضا ينص على كونه صاحب الاختصاص في الاستعمال ، ومن ذلك قول أبي ذر له: "ألا تستعملني؟" (٢) وقول عثمان بن أبي العاص له: "اجعلني إمام قومي" قال: "أنت إمامهم " (٣) ، وقوله ﷺ لمن طلب الوظيفة منه حريصاً عليها: "لن أو لا نستعمل على عملنا من أراده" (٤).

قال ابن تيمية: «وكان رسول الله ﷺ في مدينته النبوية يتولى جميع ما يتعلق بولاة الأمور ، ويولي في الأماكن البعيدة عنه .... وكذلك كان يؤمر على السرايا، ويبعث على الأموال الزكوية السعاة» اهـ (٥).

وقال أيضا: «فيجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل » اهـ (٦).

وقال الماوردي في معرض تعداده لوظائف الإمام «والتاسع : استكفاء الأمناء، وتقليد النصحاء،

---

(١) سورة طه / (٢٩ - ٣٦) .

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

(٣) أخرجه احمد في مسنده ، جـ ٤ ، ص ٢١٨ .

(٤) أخرجه مسلم في صحيحه ، جـ ١٢ ، ص ٢٠٧ - ٢٠٨ .

(٥) ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٨ ، ص ٨١ .

(٦) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ١٠

فيما يفوض إليهم من الاعمال، ويكله إليهم من الاموال » اهـ[١]، وقال ايضاً : «ولو اتفق أهل بلد خلا من قاض على ان قلدوا عليهم قاضياً، فإن كان إمام الوقت موجوداً بطل التقليد، وإن كان مفقوداً صح التقليد، ونفذت أحكامه عليهم، فإن تجدد بعد نظره إمام، لم يستدم النظر إلا بإذنه، ولم ينقض ما تقدم من حكمه » اهـ[٢].

وقال ابن عابدين : « وهذا ظاهر في اختصاص تولية القضاء بالسلطان ونحوه كالخليفة، حتى لو اجتمع أهل بلدة على تولية واحد القضاء لم يصح » اهـ[٣]، وقال أيضاً في تعريف "العمل" : «المراد بالعمل : ولاية ناشئة عن الإمام»[٤]اهـ، وفي تعريف العاشر (موظف الجمارك) : « هو من نصبه الإمام ليأخذ الصدقات من التجار » اهـ[٥].

وقال ابن حزم : « ولا يجوز الحكم (القضاء) إلا ممن ولاه الإمام القرشي الواجبة طاعته » اهـ[٦]

وقال القلقشندي : « السلطان الذي هو رئيس الناس، ومستخدم أرباب كل صناعة، ومصرفهم على أغراضه » اهـ[٧].

فالإمام - أو السلطة العليا في الدولة الإسلامية - هو الذي يتولى التعيين، لان الوظيفة العامة اختصاصه أصلاً، وله يعود الحق في اختيار وتعيين من يعينه عليها من الأفراد، وله الحق أيضاً بتفويض هذا الاختصاص لسلطات أدنى : كوزير التفويض (رئيس الوزراء) ، والأمراء والولاة (المحافظون)، ورؤساء المصالح العامة وأرباب الولايات (الوزراء وكبار القضاة ورؤساء المؤسسات العامة) ،وله أيضاً أن يفوض الأمر في الاختيار والتعيين إلى جهة إدارية مختصة بذلك ، ينشؤها لهذا الغرض ، كما تفعل بعض الدول اليوم.[٨]

ويدل لذلك ما أخرجه أحمد عن عثمان بن أبي العاص قال : قلت : يا رسول الله : اجعلني إمام قومي ، قال : أنت إمامهم ، فاقتد بأضعفهم، واتخذ مؤذناً لا يأخذ على اذانه أجراً »[٩] ، ففي هذا

---

(١) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ١٨ .

(٢) المرجع السابق، ص ٩٦ .

(٣) ابن عابدين، الحاشية ، جـ٥ ، ص ٣٦٨ .

(٤) المرجع السابق، جـ٥ ، ص ٢٧٣ .

(٥) المرجع السابق، جـ٢ ، ص ٣٠٩ .

(٦) ابن حزم ، المحلى ، جـ٨ ، ص ٥٣٦

(٧) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٦٧ .

(٨) انظر : طلبة، الوظيفة العامة ، ص ١٤٣ - ١٤٤ .

(٩) أخرجه أحمد في مسنده، جـ٤ ، ص ٢١٨ .

الحديث بفوض النبي ﷺ اميره على ثقيف عثمان بتعيين مؤذن للصلاة، وقد اقتدى خلفاء الدولة الإسلامية بالنبي ﷺ في تفويض الاختصاص بالتعين لاصحاب السلطات الادنى ، وكان العرف الإداري الجاري عندهم بصورة عامة أن الإمام يتولى التعيين في الوظائف العليا أو الولايات الرئيسية في الدولة ، ثم يتولى صاحب كل ولاية رئيسية من هذه الولايات تعيين عماله وموظفيه .[١]

واخرج الطبري عن القاسم بن محمد قال : كتب أبو بكر إلى عمرو وإلى الوليد بن عقبة (وكانا على صدقات قضاعة) ... : « استخلفا على أعمالكما » اهـ[٢].

وقال الدكتور القطب : « وفي عهد الأمويين كان التعيين في الوظائف الثانوية الخاصة بالحكم والإدارة في يد الولاة الرئيسيين » اهـ[٣].

وقال أيضاً : « طريقة هارون الرشيد في الإدارة المحلية أنه فوضها لأمراء الولايات، وجعل لهم الولاية على جميع أهلها، ينظرون في تدبير الجيوش والأحكام، ويقلدون القضاة والحكام، ويجبون الخراج، ويقبضون الصدقات،ويقلدون العمال فيها، ولم يكن الولاة يمارسون هذه الاختصاصات الواسعة انفراداً واستبداداً، ولكن بالشورى مع الهيئات المحلية أو الإقليمية » اهـ[٤].

كما أن الفقهاء قرروا مشروعية التفويض والنيابة في التعيين، قال الماوردي : « ذكر من يصح منه تقليد العمال ، وهو معتبر بنفوذ الأمر ، وجواز النظر، فكل من جاز نظره في عمل، نفذت فيه أوامره ، وصح منه تقليد العمال عليه ، وهذا يكون من عاملٍ عام الولاية ، كعاملِ إقليمٍ أو مصرٍ عظيمٍ يقلد في خصوص الأعمال عاملاً » اهـ[٥].

وقال الكمال بن الهمام: « والذي له ولاية التقليد : الخليفة، والسلطان الذي نصبه الخليفة ، وكذا الذي ولاه السلطان ناحية ، وجعل له خراجها، وأطلق له التصرف ، فإن له أن يولي ويعزل كما قالوا ، ولا بد من ألا يصرح له بالمنع، أو يعلم ذلك بعرفهم » اهـ[٦].

وقال ابن قدامة : « وإن فَوّض الإمام إلى إنسان تولية القضاء جاز، لأنه يجوز أن يتولى ذلك، فجاز له التوكيل فيه كالبيع، وإن فَوّض إليه اختيار قاض جاز » اهـ[٧].

---

(١) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٩ ، ص ٢٥١ - ٢٦٦ .

(٢) الطبري، التاريخ، جـ٣ ، ص ٣٩٠ .

(٣) القطب، نظام الإدارة في الإسلام ، ص ٨٣.

(٤) المرجع السابق، ص ٨٤.

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٦١ .

(٦) الكمال بن الهمام، فتح القدير، جـ٣ ، ص ٢٥٨ - ٢٥٩ .

(٧) ابن قدامة ، المغني ، جـ١١ ، ص ٤٨٣ .

وقال ابن تيمية : « فيجب عليه (أي الإمام) البحث عن المستحقين للولايات من : نوابه على الامصار، والقضاة ، وأمراء الاجناد ، وولاة الاموال، والسعاة على الخراج والصدقات ، وعلى كل واحد من هؤلاء ان يستنيب ويستعمل اصلح من يجده » اهـ[1].

وقال أبو يوسف موجهاً كلامه إلى هارون الرشيد : « ومُرْ يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مامون عليك وعلى رعيتك ، فوَلّه جميع الصدقات في البلدان، ومُرْهُ فليوجه فيها أقواماً يرتضيهم، ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم، يجمعون إليه صدقات البلدان » اهـ[2].

ولا شك ان في تفويض أمر التعيين إلى السلطات الادنى أو إلى المجالس المتخصصة مصالح وفوائد تتمثل في : ضمان حسن اختيار الموظف المناسب للعمل، لكون هذه الجهات أكثر دراية وخبرة - بحكم موقعها الإداري المتخصص - بما يتطلبه العمل، وأيضاً فإن فيه ضمانة لولاء وطاعة الموظف لهذه السلطات التي عينته والمسئولة عنه ، ذلك الولاء وتلك الطاعة الضروريان لتحقيق أهداف التنظيم.

وهناك حالة في التعيين مشروعة ، وإن كانت خارجة عن هذه القواعد السالفة، وذلك استثناء للضرورة، وهي حالة ما إذا فقد الموظفون المرؤوسون رئيسهم، وكان الظرف يقتضي وجود رئيس لهم، فلهم مجتمعين أن يختاروا رجلاً منهم، يولونه أمرهم، لحين ورود التدبير من صاحب الاختصاص بالتعيين في الأمر، ويلاحظ أن التعيين هنا ليس تعييناً مبتدءاً، وإنما هو ترقية إلى منصب أعلى، لان الذي توليه جماعة الموظفين هنا إنما هو موظف معين.

قال ابن قدامة : « فإن بعث الإمام جيشاً، وأمّر عليهم أميراً، فقُتل أو مات، فللجيش أن يُؤمّروا أحدهم، كما فعل أصحاب النبي ﷺ في جيش مؤتة، لما قتل أمراؤهم الذي أمرهم النبي ﷺ ، أمّروا عليهم خالد بن الوليد، فبلغ النبي ﷺ ، فرضي أمرهم، وصوب رأيهم » اهـ[3].

---

(١) بتصرف عن ابن تيمية ، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٤٧ .

(٢) أبو يوسف، الخراج، ص ٨٠

(٣) ابن قدامة، المغني، جـ١٠ ، ص ٣٧٤ ، وانظر : ابن كثير، السيرة جـ٣ ، ص ٤٦٢ - ٤٦٣

المطلب الثاني : دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام.

كما تقرر سابقاً في مبحث إنشاء الوظائف العامة، فالأمة هي صاحبة الحق أصلاً في تعيين الموظف العام، لأنها هي المكلفة من الله ابتداء بالوظيفة العامة ، ولأنها أيضاً صاحبة المصلحة العائدة من ورائها، والإمام ما هو إلا نائب عنها في مباشرة واجبات الوظيفة العامة التي كلفت بها، ولذا كان أمر تعيينه في منصبه راجعاً إليها، فكل اختصاص للإمام أو سلطة إنما هو مستمد وراجع للأمة ، ومن ذلك اختصاصه بتعيين معاونيه وعماله من الموظفين العموميين، ولذا ينص الفقهاء على أن الإمام لو مات أو خلع لا ينعزل بذلك موظفو الدولة ، لأن الإمام وإن كان هو الذي عينهم لكن بولاية المسلمين ولمصلحتهم، والمسلمون باقون لم يزولوا، فيبقى الموظفون في مناصبهم.

قال الكاساني : « كل ما يخرج به الوكيل عن الوكالة، يخرج به القاضي عن القضاء، لا يختلفان إلا في شيء واحد وهو : إن الموكل إذا مات أو خلع ينعزل الوكيل، والخليفة إذا مات أو خلع لا تنعزل قضاته وولاته، ووجه الفرق : أن الوكيل يعمل بولاية الموكل ، وفي خالص حقه أيضاً ، وقد بطلت أهلية الولاية، فينعزل الوكيل، والقاضي لا يعمل بولاية الخليفة، وفي حقه، بل بولاية المسلمين، وفي حقوقهم، وإنما الخليفة بمنزلة الرسول عنهم ، لهذا لم تلحقه العهدة (المسئولية والضمان) ، كالرسول في سائر العقود، والوكيل في النكاح، وإذا كان رسولاً كان فعله بمنزلة فعل عامة المسلمين، وولايتهم بعد موت الخليفة باقية، فيبقى القاضي على ولايته ، وهذا بخلاف العزل ، فإن الخليفة إذا عزل القاضي أو الوالي ينعزل بعزله ، ولا ينعزل بموته، لأنه (لا ينعزل) بعزل الخليفة أيضاً حقيقة، بل بعزل العامة، لما ذكرنا أن توليته بتولية العامة، والعامة ولوه الاستبدال دلالة ، لتعلق مصلحتهم بذلك ، فكانت ولايته منهم معنى في العزل أيضاً » اهـ[١].

كما ينص الفقهاء على اختصاص الأمة بالتعيين في حالة فقد الإمام ، بل يعتبرون ذلك واجباً على القادرين فيها، منعاً لتعطيل مصالح المسلمين العامة، قال الماوردي : « ولو اتفق أهل بلد قد خلا من قاض على أن قلدوا عليهم قاضياً، فإن كان إمام الوقت موجوداً بطل التقليد، وإن كان مفقوداً صح التقليد، ونفذت أحكامه عليهم، فإن تجدد بعد نظره إمام، لم يستدم النظر إلا بإذنه، ولم ينقض ما تقدم من حكم » اهـ[٢].

---

(١) الكاساني، البدائع، جـ٧ ، ص ١٦ .

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٦ .

وقال الحصكفي : « ولو فقد والٍ ، لغلبة كفار، وجب على المسلمين تعيين والٍ، وإمام للجمعة »اهـ[١].

وقال ابن عابدين : « وأما بلادٌ عليها وِلاة كفار، فيجوز للمسلمين إقامة الجمع والاعياد ، ويصير القاضي قاضياً بتراضي المسلمين ، فيجب عليهم أن يلتمسوا والياً مسلماً منهم » اهـ[٢].

قال المازري : « القضاء ينعقد باحد وجهين : « أحدهما : عقد أمير المؤمنين، أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا، والثاني : عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم كملت فيه شروط القضاء، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك، ولا أن يستدعوا منه ولايته، ويكون عقدهم له نيابة عن عقد الإمام الاعظم، أو نيابة عمن جعل الإمام له ذلك، للضرورة الداعية إلى ذلك »اهـ[٣].

وقال الجويني : « فإذا شغر الزمان عن كاف مستقلٍ بقوةٍ ومنةٍ ، فكيف يجري قضايا الولايات وقد بلغ تعذرها منتهى الغايات ... وقد قال العلماء : لو خلي الزمان عن السلطان، فحقٌ على قُطّان كل بلدةٍ وسكان كل قريةٍ، أن يُقدِّمُوا من ذوي الاحلام والنُهَى، وذوي العقول والحجَى ، من يلتزمون امتثال إشارته وأوامره، وينتهون عن مناهيه ومزاجره » اهـ[٤].

ويلاحظ من خلال هذه النقول أن الفقهاء يجعلون للأمة أمر تعيين أصحاب الولايات الرئيسية، والذين بدورهم يتولون تعيين معاونيهم وعمالهم.

وبناء على هذا الفهم والتأصيل لموقع الأمة من التعيين في الوظيفة العامة، فإنه يثبت أن للأمة شرعاً الحق في الرقابة على الإمام ومن ينيبه فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف العامة، كما أن لها حق الاعتراض على تعيين من لا تتحقق المصلحة العامة بتعيينه، ولها الحق قبل هذا كله أن تستشار في عملية اختيار الموظفين، خاصة في المناصب الكبيرة الرئيسية، لضمان رضاها وإجازتها لتصرفات الإمام أو من ينيبه في ذلك، بل إن من الخلفاء والولاة المسلمين من كان يترك أمر الاختيار كاملاً للأمة ممثلة بأهل الحل والعقد، ويتولى هو فقط عملية التعيين لمن يختاره هؤلاء، والباحث يترك التفصيل في هذا الأمر ، وضرب الأمثلة والشواهد عليه هنا ، ويؤجل ذلك إلى حين الكلام عن طرق اختيار الموظف العام، تجنباً للتكرار والإعادة، فلينظر إذاً الأمر في مبحث "طرق اختيار الموظف العام".

---

(١) الحصكفي، الدر المختار ، جـ٥ ، ص ٦٨ .

(٢) ابن عابدين ، الحاشية ، جـ٥ ، ص ٣٦٩ .

(٣) ابن فرحون، التبصرة ، جـ١ ، ص ١٥ - ١٦ .

(٤) الجويني، الغياثي ، ص ٢٤٩ - ٢٥٠ .

المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة.

ثمة حالات تشغل فيها الوظيفة العامة بشكل مخالف للقواعد الشرعية السالفة التي ذكرها الباحث آنفاً، ويلزم هنا أن يجري استعراضها، وبيان حكم الشرع فيها، ويمكن تقسيم هذه الحالات إلى أربعة أقسام وهي :

القسم الاول : حالة شغل الوظيفة العامة من غير تولية وبنيةٍ جُرْمِيَّةٍ، وهي ما يعرف في القانون الإداري اليوم بـ "غصب الوظيفة".

القسم الثاني: حالة شغل الوظيفة العامة بتولية من لا ولاية شرعية له.

القسم الثالث : حالة شغل الوظيفة العامة من قبل الموظف العام بعد عزله منها.

القسم الرابع : حالة شغل الوظيفة العامة من غير تولية، بنيّة النفع العام، لحاجة أو ضرورة، اقتضتها ظروف استثنائية.

وهذه الأقسام الثلاثة الأخيرة تشكل باحكامها في الفقه الإسلامي ما يعرف اليوم في القانون الإداري بـ "نظرية الموظف الفعلي" ، وسيقوم الباحث بتفصيل القول في هذه الأقسام في الشريعة الإسلامية، ثم يعرض لها من وجهة النظر القانونية ، ليظهر في المحصلة سبق المسلمين لمعرفة هذه النظرية.

أما القسم الأول وهو : غصب الوظيفة العامة، فقد حكم الفقهاء بعدم شرعية شغل الوظيفة إذا كان قد تم كرهاً، من غير رضا الإمام أو من ينيبه، وكان ذلك بنية جرمية، تحصيلاً من المستولي لمصلحته الخاصة، وعدُّوا ذلك جريمة تستحق العقاب، لأنه خروج عن طاعة الإمام وعن الجماعة، ويشتد خطر غصب الوظيفة العامة إذا كان الغصب لوظيفة كبيرة في الدولة، كغصب إمارة إقليم، أو ولاية من ولاياتها، والاستقلال به عن الدولة الأم، وقد كان خلفاء الدولة الإسلامية يقاومون ذلك أشد المقاومة، لما فيه من تفتيت وحدة الأمة، والخروج عن الشرعية ، لكنهم إذا رأوا أن المستقل بالإمارة ذو شوكة وقوة ، ولا يستطيعون منازعته وتحويله عن إمارته، هادنوه، وأجازوا إمارته ، وصححوا ولايته على الإقليم وإن كانت غصباً، وقد وافقهم الفقهاء على تصحيح ولاية من يغصب إمارة الإقليم، إذا كان ذا شوكة ومنعة، وذلك استثناءً من قواعد التولية السالفة ، لضرورة المحافظة على وحدة المسلمين، وحسماً لمادة الفساد، وسمّى الفقهاء هذه الإمارة "إمارة الاستيلاء" في مقابلة "إمارة الاستكفاء" التي تنعقد برضا الإمام.

يقول الماوردي : « وأما إمارة الاستيلاء التي تعقد عن اضطرار ، فهي أن يستولي الأمير بالقوة، على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ، ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير باستيلائه مستبداً بالسياسة والتدبير، والخليفة بإذنه منفذاً لأحكام الدين، ليخرج من الفساد إلى الصحة، ومن الحظر إلى الإباحة، وهذا وإن خرج عن عرف التقليد المطلق في شروطه وأحكامه، ففيه حفظ القوانين الشرعية، وحراسة الأحكام الدينية ، ما لا يجوز أن يترك مختلاً مذخولاً ، ولا فاسداً معلولاً ، فجاز فيه مع الاستيلاء والاضطرار ما امتنع في تقليد الاستكفاء والاختيار ، لوقوع الفرق بين شروط المكنة والعجز ... فإن لم يكمل في المتولي شروط الاختيار جاز للخليفة إظهار تقليده، استدعاءً لطاعته ، وحسماً لمخالفته ومعاندته ... وجاز مثل هذا وإن شذ عن الأصول لأمرين :

أحدهما : أن الضرورة تسقط ما أعوز من شروط المكنة.

الثاني : أن ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن شروط المصالح الخاصة »اهـ[1].

أما القسم الثاني وهو : شغل الوظيفة بتولية من لا ولاية له شرعاً :

وذلك بأن يتولى التعيين في الوظيفة من لا ولاية له شرعية للتعيين، فيكون التعيين فاسداً، لأنه صدر عن غير ذي اختصاص وولاية ، وقد مر أن أصحاب الاختصاص بالتعيين هم : الإمام ذو الولاية الشرعية، ومن ينيبه ويفوضه ذلك ، وأهل الحل والعقد في حال غيبة الإمام دون حال وجوده.

قال الجويني : « التولية في العهود لا تكون إلا بعد ثبوت الإمامة » اهـ[2].

وقال ابن نجيم : « وسئلت عن تولية الباشا في القاهرة قاضياً ، ليحكم في حادثة خاصة، مع وجود قاضيها المولى من السلطان، فأجبت بعدم الصحة ، لأنه لم يفوض إليه تقليد القضاء، ولذا لو حكم بنفسه لم يصح » اهـ[3].

وقال ابن قدامة : « ولا تصح ولاية القضاء إلا بتولية الإمام أو من فَوَّض الإمام إليه ذلك » اهـ[4].

هذا هو الأصل والقاعدة، لكن الفقهاء صححوا صوراً من شغل الوظائف العامة بتولية من لا ولاية له شرعية ليعين، وذلك استثناءً من هذا الأصل، للضرورة المتمثلة في منع مصالح المسلمين العامة الحيوية

---

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٩.

(٢) الجويني، الغياثي ، ص ٧٧

(٣) ابن نجيم، البحر، جـ٦ ، ص ٢٦٠.

(٤) ابن قدامة، المغني، جـ١١ ، ص ٥١٦.

من أن تتعطل أو تتوقف، أو ما يعبر عنه علماء القانون الإداري اليوم بضمان دوام سير المرافق العامة، وإنما كان الظرف في هذه الصور ظرف ضرورة استوجب حكماً استثنائياً، لان المُولّي هنا يفرض تصرفاته. ومنها التولية والتعيين - بقوته وشوكته، رغماً عن السلطة الإسلامية الشرعية، وذلك بسبب ضعفها وعجزها عن دفعه، أو لانها غائبة ومفقودة، وهذه الصور هي:

١- حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً، لكنه فاسق مستحق للعزل، إما لفجوره وظلمه، أو لبدعته وضلاله.

قال الحصكفي: «ويجوز تقلد القضاء من السلطان العادل والجائر، ولو كان كافراً، إلا إذا كان يمنعه عن القضاء بالحق فيحرم ... ومن سلطان الخوارج، وأهل البغي[١]، وإذا صحت التولية صح العزم» اهـ[٢].

وقال العز بن عبد السلام: «تصحيح ولاية الفاسق مفسدة، لما يغلب عليه من الخيانة في الولاية، لكننا صححناها في حق الإمام الفاسق والحاكم الفاسق، لما في إبطال ولايتهما من تفويت المصالح العامة، ونحن لا ننفذ من تصرفاتهم إلا ما ينفذ من تصرف الائمة المقسطين والحكام العادلين، فلا نبطل تصرفه في المصالح لأجل تصرفه في المفاسد، إذ لا يُترك الحق المقدور عليه لأجل الباطل، والذي أراه في ذلك أننا نصحح تصرفهم الموافق للحق مع عدم ولايتهم، لضرورة الرعية» اهـ[٣].

٢- حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً، لكن ولايته غير شرعية، لاستيلائه عليها بطريق الغصب، أو البغي على الإمام العادل.

قال الجويني: «ولو بغت فئة على الإمام، واستولوا على أقطار وبلاد، واستظهروا بشوكة واستعداد، واستقلوا بنصب قضاة وولاة على انفراد واستبداد، فينفذ من قضاء قاضيهم ما ينفذ من قضاء قضاة الإمام القائم بأمور الإسلام، فلو رددنا أقضيتهم لتعطلت أمور المسلمين، وبطلت قواعد من الدين» اهـ[٤].

وقال السرخسي: «إن الحكم بالعدل ودفع الظلم عن المظلوم من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وذلك فرض على كل مسلم، إلا أن كل من كان من الرعية فهو غير متمكن من إلزام ذلك، فإذا

---

(١) الخوارج: فرقة من الفرق الإسلامية، خرجوا عن طاعة علي بن ابي طالب رضي الله عنه، ومعاوية بن ابي سفيان وشكلوا فرقة مستقلة، ثم صارت لهم عقائد مختلفة عن عقائد أهل السنة والجماعة، ثم صاروا فرقا عديدة» قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٢٠١. اما البغاة فهم: الجماعة القوية الخارجة على طاعة الإمام متاولين. المرجع السابق، ص ١٠٩.

(٢) الحصكفي، الدر المختار، حـ٥، ص ٣٦٨

(٣) العز بن عبد السلام، قواعد الاحكام، حـ ١، ص ٩١.

(٤) الجويني، الغياثي، ص ٢٤٤ بتصرف.

تمكن من ذلك بقوة من قلده، كان عليه ان يحكم بما هو فرض عليه، سواء كان من قلده باغيا أو عادلاً، فإنّ شرط التقليد التمكن ، وقد حصل » اهـ[١].

وقال الكمال بن الهمام: « ولو ظهر اهل البغي على بلد ، فولوا فيه قاضياً من اهله، ليس من اهل البغي، صح، وعليه ان يقيم الحدود والحكم بين الناس بالعدل . . . وإذا ولّى البغاة قاضياً في مكان غلبوا عليه، قضى ما شاء ، ثم ظهر أهل العدل، فرفعت أقضيته إلى قاضي أهل العدل ، نفذ منها ما هو عدل »اهـ[٢].

وقال العز بن عبد السلام : « فصل : في تنفيذ تصرفات البغاة وائمة الجور لما وافق الحق، لضرورة عامة ، وقد ينفذ التصرف العام من غير ولاية، كما في تصرف الأئمة البغاة، فإنه ينفذ مع القطع بانه لا ولاية لهم . . . لضرورة الرعايا. . . وأنه لا انفكاك للناس عنهم » اهـ[٣].

٣ـ حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً ، لكنه مولي من قبل الكفار الذين استولوا على بلاد الإسلام.

قال ابن عابدين : الإسلام ليس بشرط فيه ـ أي في السلطان الذي يقلد ـ ، وبلاد الإسلام التي في أيدي الكفرة لا شك أنها بلاد الإسلام لا بلاد الحرب، لانهم لم يُظْهِرُوا فيها حكم الكفر، والقضاة مسلمون، والملوك الذين يطيعونهم عن ضرورة مسلمون، ولو كانت عن غير ضرورة منهم ففساق ؛ وكل مصرٍ فيه والٍ من جهتهم تجوز فيه إقامة الجمعة والاعياد، واخذ الخراج، وتقليد القضاة، وتزويج الأيامي ، لاستيلاء المسلم عليه، وأما طاعة الكفر فذلك مخادعة » اهـ[٤].

٤ـ حالة ما إذا كان الحاكم كافراً، لاستيلاء الكفار على بلاد المسلمين وحكمهم لهم بشكل مباشر.

قال العز بن عبد السلام : « ولو استولى الكفار على إقليم عظيم، فولوا القضاء لمن يقوم بمصالح المسلمين العامة، فالذي يظهر إنفاذ ذلك كله ، جلباً للمصالح العامة، ودفعاً للمفاسد الشاملة، إذ يبعد من رحمة الشارع ورعايته لمصالح عباده، تعطيل المصالح العامة، وتحمل المفاسد الشاملة، لفوات الكمال فيمن يتعاطى توليتها لمن هو أهل لها، وفي ذلك احتمال بعيد » اهـ[٥].

---

(١) السرخسي، المبسوط ، جـ١٠ ، ص ١٣٠.

(٢) الكمال بن الهمام، فتح القدير، جـ٦ ، ص ١٠٨ـ ١٠٩.

(٣) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام، جـ١ ، ص ٦٨.

(٤) ابن عابدين، الحاشية ، جـ٥ ، ص ٣٦٨ ـ ٣٦٩.

(٥) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام، جـ١ ، ص ٧٣ ـ ٧٤.

وقال ابن عابدين : « وأما بلاد عليها ولاة كفار ، فيجوز للمسلمين إقامة الجمع والاعياد ، ويصير القاضي قاضياً بتراضي المسلمين، فيجب عليهم أن يلتمسوا والياً مسلماً منهم.. ولكن إذا ولّى الكافر عليهم قاضياً، ورضيه المسلمون، صحت توليته بلا شبهة » اهـ[١].

ففي كل هذه الحالات والصور يجوز شغل الوظائف العامة بتولية وتقليد من أصناف الحكام المذكورين فيها، وتكون التولية صحيحة ضرورة، وينفذ من تصرفات الموظف المُولّى ما كان موافقاً للحق والشرعية دون ما كان مخالفاً له، حتى إذا ظهر حكم الإسلام، أنفذ من التصرفات الماضية، ما كان موافقاً للحق فقط، ولم يعتبر ما كان مخالفاً له.

وأما القسم الثالث : وهو شغل الوظيفة العامة من قبل الموظف العام بعد عزله.

أو بعبارة أخرى : استمرار الموظف العام في القيام بواجبات وظيفته بعد عزله منها، فلذلك حالتان، ولكل منهما حكمها عند الفقهاء، فإذا كان الموظف العام قد عزل ولم يبلغه خبر العزل رسمياً، فالراجح في الفقه الإسلامي وما عليه جمهور الفقهاء أنه يعد موظفاً حكماً، أي ينزّل في التعامل معه من حيث نفوذ عمله ومن حيث حقوقه منزلة الموظف العام، في الفترة الزمنية الواقعة بين عزله وبلوغه رسمياً خبر هذا العزل، ويعلل الفقهاء ذلك - بالرغم من مخالفته للقواعد - بالحرص على مصالح المسلمين العامة أن تتعطل، وعلى حقوقهم التي تثبت لهم بالتعامل معه بعد عزله أن تهدر، إذ إنهم يتعاملون معه على ظن أنه موظف عام، ولا علم لهم بعزله، فليس من العدل - والحالة كذلك - إبطال معاملاتهم معه .[٢]

بل إن الفقيه الحنفي أبا يوسف يرى أن الموظف العام المعزول يبقى موظفاً حكماً حتى بعد علمه بالعزل رسمياً إلى حين تقليد غيره مكانه، وذلك صيانة لحقوق الناس ومصالح العامة من الهدر والاختلال، وهذا نظرٌ قوي من أبي يوسف ، منسجم مع تعاليل الفقهاء آنفاً ، ذلك أن صيانة المصالح العامة عن التعطل لا يكتفي في تحصيلها بتصحيح عمل الموظف المعزول لحين علمه بالعزل فقط ، لأنه لو توقف عن العمل بعد علمه وقبل تقليد بديل له مكانه، أدى ذلك إلى توقف المصالح العامة والإضرار بالناس، ولهذا فلا بد من إدامة إشغاله للوظيفة لحين تسلم البديل العمل منه كما هو رأي أبي يوسف، قال في الفتاوى الهندية : « السلطان إذا عزل قاضياً لا ينعزل قبل وصول الخبر إليه، وعن أبي يوسف رحمه الله تعالى : لا ينعزل وإن علم بعزله حتى يتقلد غيره مكانه، صيانة لحقوق العباد ، واعتبره بإمام الجمعة إذا عُزل » اهـ[٣].

---

(١) ابن عابدين ، الحاشية ، جـ٥، ص ٣٦٨ - ٣٦٩ .

(٢) انظر : ابن نجيم ، البحر ، جـ٦ ، ص ٢٥٩ ، ابن فرحون التبصرة ، جـ١ ، ص ٦٣ ، العدوي ، الحاشية ، جـ٧ ، ص ٦٤٣ . الشربيني، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٣٨٢ .

(٣) الفتاوى الهندية ، جـ٣ ، ص ٣١٧ .

وأما إذا استمر الموظف العام المعزول في القيام بوظيفته، والظهور للجمهور بمظهر الموظف العام بعد علمه بعزله وتقليد بدبل له ، فإنه يعد مغتصباً للوظيفة مستحقاً للعقوبة ، وهي الحالة الثانية .

وأما القسم الرابع : وهو حالة شغل الوظيفة العامة من قبل فرد من الجمهور، من غير تولية بنية النفع العام، لحاجة أو ضرورة ، اقتضتها ظروف استثنائية، فالفقهاء المسلمون يجمعون هنا لا على مجرد الجواز، بل على وجوب أن يقوم القادرون من أفراد الجمهور بتسيير المرافق العامة، منعاً من تعطلها، لضرورة الناس إلى استمرارها، وذلك في ظل ظروف استثنائية تتمثل في عجز أهل الولاية وعمال الدولة عن القيام باعمالهم نتيجة كوارث طبيعية أو حروب اجتاحت الدولة، أو في ظل خيانة أهل الولاية وتقصيرهم في تقديم الخدمات العامة، ويعد ذلك من افراد الامة رجوعاً منهم إلى اصل التكليف ، إذ أنه متوجه ابتداء - كما أسلف الباحث - للامة، وإنما مُنِعُوا من ذلك في الظروف العادية المتمثلة بقدرة أهل الولاية وعمال الدولة على القيام باعمالهم على الوجه المرضي ، احتراماً للاختصاص، ومنعاً للفوضى، وتمكيناً للإمام وعماله من القيام بها على خير وجه، من غير مزاحمة وتعطيل، فالمصالح والاعمال تنجز بشكل أفعل وأكفأ من قبل الموظف العام المصنف أو الموظف المرتزق منها من قبل المتطوع لها من أفراد الجمهور، حيث الانضباط والالتزام والدافعية والاختصاص أكبر في الأول منها في الثاني[١]، ولذا صح عند الفقهاء - في ظل الظروف العادية - القاعدة التي تقول : « لا يتصرف في أموال المصالح العامة إلا الائمة ونوابهم »[٢] ، وتعليلهم ذلك بان : « تولي الآحاد لما يختص بالائمة مفسدة »[٣].

ويشترط الفقهاء المسلمون لصحة التدخل من قبل أفراد الجمهور في تسيير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية شروطاً يمكن استنتاجها من خلال عباراتهم وتتمثل في :

١- أن يكون المتدخل من أهل القدرة والصلاحية للعمل في المرفق العام المراد تسييره .

٢- أن يكون تدخله تحقيقاً للمصلحة العامة لا لمصالحه الخاصة .

---

(١) قال الجويني في الغياثي، ص ١٧٨ : « ليس يخفى على ذي بصيرة أن الإمام يحتاج في منصبه العظيم وخطبه الشامل العميم إلى الاعتصام بالعدد والعتاد، والاستعداد بالعساكر والاجناد . . . ولا يجوز أن يكون معوله المطوعة ، الذين لا ينشاون إذا ندبوا مبادرين حتى يتاهبوا ويستعدوا ويتالبوا، ولن تقوم الممالك إلا بجنود مجندة، وعساكر مجردة، هم مشرابون للانتداب ، ومهما ندبوا بعزائم جامعة، وآذان متشوفة إلى صوت هائعة، وهؤلاء هم المرتزقة، لا يشغلهم عن البدار دهقنة وتجارة ، ولا تلهيهم ترفة ولا عمارة » اهـ وانظر أيضاً ما قاله الجويني في ص ٢٤٩ ، ابن نجيم، البحر ، جـ٥ ، ص ٢٣٣

(٢) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام، جـ١ ، ص ٧٠ ، وانظر : ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٨ ، ص ٥٨٧ - قال الشربيني في مغني المحتاج ، جـ٤ ، ص ٢٢٢ : « المصالح العامة لا تتولاها الآحاد » اهـ.

٣ـ أن يتصرف ضمن إطار الشرعية والقانونية التي من شأن الموظف العام الرسمي الالتزام بها.

كما يضيف الجويني شرطاً رابعاً هو: أن يصدر المتدخل عن رأي علماء الدين في كل ما يفعل، وهو شرط ـ كما يظهر ـ لضمان الالتزام بالشرعية في التصرفات [١].

فإذا اكتملت هذه الشرائط في عمل المتدخل كان عمله صحيحاً نافذاً معتبراً ديانةً وقضاءً، بحيث تجيزه السلطة الشرعية، وتعترف لافراد الجمهور الذين تعاملوا معه في تلك الظروف بالحقوق التي ثبتت لهم نتيجة هذا التعامل، ويكون ذلك استثناء من القاعدة المعتبرة في الظروف العادية والتي تقول: « إن فساد التقليد يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره » [٢].

وتأكيداً لما أسلف الباحث في هذا القسم يسوق النقول التالية عن بعض فقهاء المسلمين:

يقول العز بن عبدالسلام: « تولي الآحاد لما يختص بالائمة مفسدة، لكنه يجوز في الأموال، إذا كان الإمام جائراً، يضع الحق في غير مستحقه، فيجوز لمن ظفر بشيء من ذلك الحق أن يدفعه إلى مستحقه، تحصيلاً لمصلحة ذلك الحق، الذي لو دفع إلى الأمام الجائر لضاع، ولكان دفعه إليه إعانة على العصيان، وقد قال الله تعالى: ﴿ **ولا تعاونوا على الإثم والعدوان** ﴾ [٣] » اهـ [٤].

ويقول أيضاً: « لا يتصرف في أموال المصالح العامة إلا الائمة ونوابهم، فإذا تعذر قيامهم بذلك، وأمكن القيام بها ممن يصلح لذلك من الآحاد، بأن وجد شيئاً من مال المصالح، فليصرف إلى مستحقيه على الوجه الذي يجب على الإمام العادل أن يصرفه فيه، بأن يقدم الأهم فالأهم، والأصلح فالأصلح... لأنا لو منعنا ذلك لفاتت مصالح صرف تلك الأموال إلى مستحقيها، ولأثم أئمة الجور بذلك، وضمنوه، فكان تحصيل هذه المصالح ودرء هذه المفاسد أولى من تعطيلها، ولا شك أن القيام بهذه المصالح أتم من ترك هذه الأموال بأيدي الظلمة يأكلونها بغير حقها، ويصرفونها إلى غير مستحقها » اهـ [٥].

ويقول الجويني: « إن كل واقعة وقعت في الإسلام، تعيّن على ملتزمي الإسلام أن يقيموا أمر الله فيها، إما بأنفسهم إذا فقدوا من يليهم، أو بأن يتبعوا أمر واليهم... فالمسلمون هم المخاطبون، والإمام

---

(١) انظر: الجويني، الغياثي، ص ٢٥١.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٢.

(٣) سورة المائدة / ١٩٣.

(٤) العز بن عبدالسلام، قواعد الأحكام، ص ٩١، وانظر: ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨، ص ٥٨٧ ـ ٥٨٨.

(٥) المرجع السابق، جـ١، ص ٧٠.

في التزام أحكام الإسلام كواحد من الأنام ، ولكنه مستناب في تنفيذ الأحكام » اهـ[١].

ويقول أيضاً : « وإذا لم يصادف الناس قَوَّاماً بأمورهم يلوذون به، فيستحيل أن يؤمروا بالقعود عما يقتدرون إليه من دفع الفساد، فإنهم لو تقاعدوا عن الممكن ، عم الفساد البلاد والعباد ، وإذا أمروا بالتقاعد في قيام السلطان كفاهم ذو الأمر المهمات ، وأتاها على أقرب الجهات » اهـ[٢].

ويقول ابن حزم : ولا يجوز الحكم (القضاء) إلا ممن ولاه الإمام القرشي الواجبة طاعته، فإن لم يقدر على ذلك، فكل من أنفذ حقاً فهو نافذ، ومن أنفذ باطلاً فهو مردود، برهان ذلك : ما ذكر من وجوب طاعة الإمام قبل، فإذ لم يقدر على ذلك، فالله تعالى يقول: ﴿ **كونوا قوامين بالقسط** ﴾ [٣] وقال تعالى: ﴿ **اعدلوا هو أقرب للتقوى** ﴾ [٤] وهذا عموم لكل مسلم" اهـ[٥].

بقيت هنا قضية وهي: هل يستحق المتدخل المتطوع في تسيير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية أن تعوضه الدولة مادياً مقابل تدخله؟، وأيضاً هل عليها أن تضمن له ما قد يكون أنفقه من مال، أو ما أصابه من ضرر، أثناء تسييره للمرافق العامة؟ .

يدل النظر في كلام الفقهاء وما أوردوه من فروعيات وقواعد فقهية على أن المتدخل يستحق الأمرين معا ، لكن بشرط قدرة بيت المال في الدولة على الوفاء له بذلك ، أما إذا كان بيت المال عاجزا عن ذلك ، فلا حق له قبل بيت المال.

أما أن المتدخل يستحق الأمرين فيدل له ما يلي:

١- النصوص التشريعية العامة التي جاءت بمكافأة المحسن بالإحسان إليه، شكراً له على إحسانه ، وتشجيعاً له على العودة إلى الإحسان ، ولغيره على الاقتداء به ، من مثل قوله تعالى: ﴿ **هل جزاء الإحسان إلا الإحسان** ﴾ [٦] ، ولا يشك أحد في أن المتدخل هنا محسن بتدخله في تسيير المرافق العامة في حالة الأزمة والاضطرار ، فلا أقل من أن يقابل إحسانه بمثله إن لم يكن بأكثر منه.

---

(١) الجويني ، الغياثي، ص ١٩٦ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٥٠ ، وانظر : ص١٩٢ ، ١٩٦ ، ٢٣٧ .

(٣) سورة النساء / ١٣٥ .

(٤) سورة المائدة / ٨ .

(٥) ابن حزم ، المحلى ، جـ٨ ، ص ٥٣٦، وانظر: ابن تيمية، المجموع ، جـ ٢٥ ، ص ١٧٦ ، ابن القيم ، الطرق الحكمية ، ص ١٧٠ - ١٧١ .

(٦)سورة الرحمن / ٦٠ .

٢- القاعدة الفقهية التي تقول: "إن كل من أدى عن غيره واجباً فله أن يرجع به عليه، إذا لم يكن متبرعا بذلك، وإن أداه بغير إذنه "[١]، والمتدخل هنا قد قام بتسيير المرفق العام نيابة عن غيره، سواء أقلنا إن هذا الغير هو الإمام أم عامة المسلمين، وعليه يستحق من هذا الغير تعويض ما أنفقه من جهد، أو وقع عليه من ضرر، أثناء نيابته تلك.

٣- القاعدة الفقهية التي تقول: "الاضطرار لا ينافي الضمان "[٢]، ومن فروعياتها أن من معه طعام، إذا وجد مضطراً إليه، واقعاً في المخمصة، مشفياً على الهلاك، لم يلزم مالك الطعام بذله من غير بدل، وكذلك المتدخل، وإن كان تدخله واجبا، في ظرف ضرورة واضطرار، إلا أن ذلك لا يعني سقوط حقه في الحصول على تعويض لجهده، وضمان لما قد يصيبه من ضرر، إذ حالة الاضطرار لا تنافي الضمان، ولا تبطل حق الغير.

وأما أن ذلك منوط بقدرة بيت مال الدولة، فدليله أن المتدخل هنا إنما يقوم بأمر قد وجب عليه، باعتباره أحد القادرين من أفراد الأمة، وهو إنما يقوم به لمصلحته ومصلحة غيره من المسلمين، والقاعدة أن "الغرم بالغنم "[٣]، ثم إن قاعدة "الاضطرار لا ينافي الضمان" إنما تعمل في حالة قدرة المضطر على التعويض، وإلا كانت الإعانة من باذلها مجاناً[٤].

---

(١) ابن تيمية، المجموع، جـ٣٠، ص ٣٤٨، ٣٥٤، وانظر: القرافي، الفروق، جـ٣، ص ١٨٩.

(٢) ابن عابدين، الحاشية، جـ٦، ص ٤٤١، ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨، ص ١٠١، الزحيلي، الضمان، ص ٢٢٠-٢٢١.

(٣) أي: أن من ينال نفع شيء يجب أن يتحمل ضرره، علي حيدر، درر الحكام، جـ١، ص ٩٠، وانظر: الزرقاء، المدخل، جـ٢، ص١٠٣٥.

(٤) انظر: الجويني، الغياثي، ص ١٩٦-١٩٧، ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨، ص ٩٨.

المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري.

سبق وأن ذكر الباحث أن الأقسام الثلاثة الأخيرة من الحالات المخالفة لقواعد شغل الوظيفة العامة، تشكل مجتمعة بأحكامها ما يسمى في القانون الإداري المعاصر بـ " نظرية الموظف الفعلي " ، وقد وضع القانونيون الفرنسيون - بزعمهم - هذه النظرية ، وبينوا فيها الأحكام المتعلقة بشاغل الوظيفة العامة في هذه الحالات ، ومدى شرعية أعماله، ويحسن هنا لأهمية هذه النظرية في شغل الوظائف العامة، وإبرازاً لمحاسن الشريعة الإسلامية، وسبقها إلى معرفة هذه النظرية وأحكامها - كما أسلف الباحث - أن يستعرض الباحث هذه النظرية كما وردت في المراجع القانونية الإدارية المعاصرة، بغرض ملاحظة التطابق التام بين أحكام هذه النظرية وما أورده الفقهاء المسلمون في هذا الموضوع من نصوص واجتهادات.

نظريـــة الموظف الفعلي :

الوظيفة الفعلية هي صورة من صور التعاون الاختياري مع الإدارة العامة في القيام بتسيير مرافقها العامة، بنية النفع العام، من دون أن تطلب الإدارة العامة ذلك، ومن دون أن تعترض عليه أيضاً، وهو تعاون مؤقت لا دائم، ويتم إما في ظروف استثنائية، تعجز فيها الإدارة عن القيام بتسيير مرافقها العامة نتيجة للحروب أو الكوارث الطبيعية المختلفة، أو يتم في ظروف عادية، كأن تتم تولية شخص لوظيفة عامة، يمارسها مدة من الزمن، ثم يتبين عدم صحة أو عدم شرعية هذا التعيين.

ويظهر الشخص المتعاون أو المتدخل هنا أمام الجمهور بمظهر الموظف العام الرسمي، بحيث يظنه الناس موظفاً عاماً معيناً من الدولة ، في حين أنه ليس كذلك حقيقة [١].

وتختلف هذه الوظيفة الفعلية عن الوظيفة المغتصبة، لأن الأخيرة يتم فيها تسيير المرافق العامة رغماً عن الإدارة العامة، وبنية جرمية، تتمثل في استهداف المغتصب مصلحته الخاصة ، ولهذين الفرقين بينهما خولف بينهما في الأحكام المتعلقة بكل منهما، ففي حين اعتبرت أعمال مغتصب الوظيفة باطلة، لا اعتبار لها قانوناً ، واعتبر الغاصب مجرماً مستحقاً للعقوبة [٢] ، اعتبرت أعمال الموظف الفعلي في تسيير المرافق العامة قانونية بشرط موافقتها للشرعية، وأُثبت له الحق في الحصول على مقابل مادي نظير ما قام به من عمل متطوعاً، وكذا أُثبت له الحق في الحصول على تعويض مادي عما يكون قد لحق

---

(١) انظر: حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٣٧ - ٢٣٨ ، ٢٤١ - ٢٤٢ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني، جـ١، ص ٣٤٤.

(٢) انظر : المرجع السابق، ص ٢٣٩ - ٢٤٠.

به من أضرار، أثناء قيامه بتسيير المرافق العامة، أما الجمهور الذي تعامل معه، فقد اعترف له بشرعية معاملاته ، وأُثبتت له حقوقه التي اكتسبها بناء على تعامله مع هذا الموظف الفعلي [١].

وقد جاءت هذه الاحكام التي نصت عليها هذه النظرية مخالفة للاصول والقواعد العامة في القانون الإداري، استثناءً للمصلحة ، أما الأصول العامة التي خالفتها فهي أصلان :

الأصـــل الأول : أن الإدارة العامة لا تلجأ في تنفيذ المهام التي تضطلع بها بنفسها إلا إلى فئة العاملين بها، [٢] ولذلك كان الفقه الإداري الفرنسي حتى بداية القرن التاسع عشر يعترض على معاونة فردٍ عاديٍ للإدارة في تسيير مرافقها العامة، وكان القضاء الإداري أيضاً يعتبر الموظف الفعلي مجرد فرد عادي غريب عن الإدارة ، غاية ما في الامر أنه لا يعاقب على تدخله في المرافق العامة، [٣] والخلاصة أن الأصل العام المعتمد قبل ظهور هذه النظرية هو : الفصل الجامد بين الإدارة والجمهور ، وسد باب التعاون بينهما في تسيير المرافق العامة، واعتبار ذلك من اختصاص الإدارة فقط.

الأصل الثاني : يجب لصحة أي عمل من الناحية القانونية أن يكون صادراً عن شخص قد ولي تولية صحيحة الوظيفة المنظمة بواسطة التشريعات واللوائح [٤].

وأما المصلحة التي من أجل تحقيقها تم الخروج عن هذين الأصلين في هذه النظرية فهي :

أولاً : مصلحة الإدارة والمجتمع كله في استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة وعدم تعطلها في الظروف الاستثنائية، وإنما يتم ذلك من خلال تعويض المتدخل من الجمهور في ظل هذه الظروف، تشجيعاً للناس على التعاون مع الإدارة.

ثانياً : مصلحة الجمهور - الذي تعامل مع هذا الموظف الفعلي ظاناً أنه يتعامل مع موظف عام رسمي - في صحة معاملاته واستقرارها واستمرارها.

ثالثاً : مصلحة الموظف الفعلي الذي تدخل بحسن نية ، ليؤمن تحقيق المصلحة العامة ، في تعويضه مادياً ، ومكافاته على ما قام به، حتى لا يتساوى في المنزلة مع مغتصب الوظيفة [٥].

---

(١) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٣٥.

(٢) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٢٥.

(٣) المرجع السابق ، ص ٢٤٤.

(٤) المرجع السابق ، ص ٢٤٠.

(٥) انظر : المرجع السابق، ص ٢٤٧ - ٢٤٨، حبيش، الوظيفة العامة، ص ٣٥ ، كنعان، القانون الإداري الاردني ، جـ١ ، ص ٣٤٣ - ٣٤٤.

الفصل الثاني

طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة

المبحث الأول :التكييف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية .

المبحث الثاني : التكييف اللائحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية .

المبحث الثالث : التكييف العقدي الإرزاقي وفقاً للنظرة الإسلامية .

الفصل الثاني

طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة

يسود عالم اليوم منهجان في تكييف العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة، ففي حين ترى النظرة الامريكية ان هذه العلاقة هي علاقة تعاقدية، قائمة على سلطان الإرادة وحرية التعاقد، مع تدخل محدود للسلطة في تنظيمها، ترى النظرة الفرنسية أو الاوروبية أن هذه العلاقة هي علاقة لائحية قائمة على قرار لائحي تنظيمي يصدر عن الإدارة أو السلطة المختصة ، وفي غياب أصحاب المصلحة، أي قرار يتخذ بالطريق السلطاني طريق القهر والإكراه.

ودول العالم اليوم إما آخذة بهذا المنهج أو ذاك، ونحن في الأردن نأخذ في تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بالمنهج الفرنسي أي بالتكييف اللائحي ، حيث تقوم الدولة بعملية تنظيم هذه العلاقة بالأنظمة التشريعية اللائحية بالكامل، محددة حقوق وواجبات أطراف العلاقة بحيث لا يبقى للموظف العام من حرية سوى حريته في الرضا بهذه العلاقة ومن ثم الدخول فيها أو رفضها، فليس له أن يملي على الإدارة أية شروط، كما أن للإدارة الحق في أن تغير وتعدل في هذه الحقوق والواجبات بما تقتضيه المصلحة العامة متى أرادت ذلك من غير اشتراط رضا الموظف العام الطرف الثاني في العلاقة.[1]

ويبقى السؤال هنا : أين يقف الإسلام فكرا وفقها من هذين التكييفين، هل هو عقدي أم لائحي في نظرته لعلاقة الموظف بالدولة أم ماذا؟

وللإجابة على هذا التساؤل عقد الباحث هذا الفصل المهم، الذي يظهر من خلاله عظمة هذا الدين، وقدرته على حل المشكلات الإنسانية على كل صعيد، كما يكشف فيه جحود الحضارة الغربية في عدم نسبتها الفضل لأهله فيما يطرحه علماؤها القانونيون من نظريات وحلول قانونية تتعلق بموضوع الإدارة وغيرها من المواضيع ، ويكشف أخيراً عظيم تأثير البعد الديني في التشريع الإسلامي في تميزه ورقيه عن كل ما يمكن أن ينتجه ويبتكره العقل البشري المنعزل عن الوحي الإلهي.

ومن أجل ذلك قَسَّم الباحث هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : يتكلم في الأول منها عن التكييف العقدي للعلاقة وفقا للنظرة الأمريكية، وفي الثاني عن التكييف اللائحي للعلاقة وفقا للنظرة الفرنسية أو الأوروبية، وفي الثالث عن التكييف الإرزاقي العقدي وفقاً للنظرة الإسلامية.

---

(١) قال د. كنعان في كتابه القانون الإداري الاردني ، جـ٢ ، ص ٤٠ : « استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تكييف مركز الموظف العام بانه مركز تنظيمي، وان علاقته بالدولة او الإدارة هي علاقة تنظيمية، حيث قضت في حكم حديث لها في هذا المجال بقولها : « من المبادئ المستقرة ان علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشان ، وتعديل احكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف ، إجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك » اهـ.

المبحث الأول

التكييف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية

في هذا المبحث يريد الباحث أن يجيب على سؤالين هما:

الأول: لماذا تُكَيِّفُ هذه النظرة العلاقة بـ« العقدية »؟

الثاني: أيُّ مفهومٍ للعقدية ذلك الذي تُكَيِّف به هذه النظرة تلك العلاقة؟

أما لماذا العقدية؟ فلأنها الوسيلة القانونية المناسبة لتحقيق أهداف هذه النظرة فيما يتعلق بموقفها الاعتقادي الفلسفي من السلطة والإدارة وعلاقتهما بالموظف العام من جهة، وعلاقتهما والموظف العام مع الجمهور من جهة أخرى، حيث يعتقد الأمريكي أن السلطة - وأداتها الوظيفة العامة - تعني الاستبداد والقهر والظلم للأفراد، والاعتداء على حقوقهم وحرياتهم، ولذا ينظر إليها ويتعامل معها بريبة وشك وحذر وعدم احترام [1]، لأنه يعتقد أنها تتربص به دوماً للنيل من حقوقه وحرياته، وهذا الاعتقاد هو في الحقيقة انعكاس للتجارب السياسية التاريخية المريرة التي مرّ بها الفرد الأمريكي في علاقاته مع السلطات الحاكمة المستبدة في أوروبا قبل هجرته إلى أمريكا [2]، فهو لا يعرف للسلطة من وجه سوى الوجه المستبد الظالم، حتى أصبحت كلمة سلطة مرادفة للاستبداد والظلم في مذهبه ومعتقده، فالسلطة شرٌّ لكن لا بد منه، والأفراد إنما يقيمون السلطة من باب الضرورة الاجتماعية لا حباً فيها. [3]

والأمريكي أيضا يعتنق « الفردية المطلقة » مذهباً له، حيث الفرد بحقوقه وحرياته الطبيعية التي ولدت معه، واللصيقة به التصاق الروح بالجسد، هذا الفرد هو الأهم في أية علاقة، لأنه - بحقوقه وحرياته - سابق في الوجود على أي أمر آخر من جماعة أو سلطة أو قانون، والسلطة والقانون ما هما سوى وسيلتين خادمتين لضمان تمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم، ومنع اعتداء بعضهم على بعض، [4] ولذا فإن الفرد بما يمثله من مصلحة وحق خاص يعتبر نداً ومساوياً للسلطة بما تمثله من مصلحة وحق عام في أي موقف أو علاقة تقوم بينهما.

وبناء على هذه العقيدة الفلسفية بشقيها: الحَذرِ من السلطة، والمُقدّسِ للفرد وحقوقه وحرياته بشكلها المطلق، يسعى الفرد الأمريكي ليحقق واقعاً أمرين:

(١) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص١١، ١٦، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨.

(٢) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١١.

(٣) انظر: الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٣٣، طلبة، الوظيفة العامة، ص٧١.

(٤) انظر: الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٠، شريف، أصول الإدارة العامة، ص ٧٣ - ٧٤.

الأول : إضعاف السلطة تجاه الأفراد إلى أقصى درجة ممكنـــــة .

الثاني : تقوية الأفراد إلى أقصى درجة ممكنة ليكونوا نداً للسلطة .

وذلك للحصول على نتيجة هي : سلطة ضعيفة لا تَسْتَبِدُ، وفردٌ قويٌ لا يُسْتَبَدُ به .

أما وسائله لتحقيق ذلك في ميدان الحكم والإدارة فكانت :

١ـ اعتماد مبدأ « الفصل بين السلطات » أو توزيع السلطة العامة وتفتيتها إلى سلطات ثلاث : تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولا شك أن في تفتيت السلطة الواحدة إلى سلطات متعددة إضعافاً لها[١] .

٢ـ اعتماد مبدأ « الانتخاب الحر المباشر » من قبل أفراد الجمهور لاختيار شاغلي المناصب في هذه السلطات الثلاث، بحيث يبقى مصير شاغل السلطة بيد الأفراد الذين انتخبوه، مما يجعل لهم عليه دالة، تمنعه من ظلمهم، بل تدفعه إلى خطب ودهم بالإحسان إليهم وقضاء مصالحهم .

٣ـ اعتماد مبدأ « الدورية » أو عدم الاستقرار في المنصب، بحيث يجري تغيير شاغلي المناصب في هذه السلطات دورياً، وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية تسري هذه الدورية على القادة السياسيين وأيضا على عمال الإدارة العامة وموظفيها، فيتم تغيير رجال الحكم والإدارة كل أربع سنوات .[٢]

وإنما اعتمدت الدورية في شغل المناصب في هذه السلطات :ـ

أ ـ لضمان عدم المكوث في المنصب، لأن المكوث في المنصب سياسياً كان أم تشريعياً أم إدارياً يعني زيادة النفوذ والسيطرة مع مرور الوقت، وهو ما يغري بالاستبداد والاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم .

ب ـ كما أن الاستقرار والمكوث في المنصب يعني احتكار المنصب لفئة من الناس دون أخرى، وهذا مناف لمبدأي: « المساواة بين المواطنين » و « تكافؤ الفرص » .[٣]

جـ ـ وعلى صعيد الإدارة، فإن الاستقرار الوظيفي ينافي « الديمقراطية » ، لأن الأفراد من الجمهور إنما اختاروا حزباً معيناً لينفذ سياساته العامة، وهذا لا يمكن المصير إليه إلا إذا كان الجهاز الإداري بموظفيه العموميين على ولاء لهذا الحزب وسياساته، وهذا يستلزم أن يتغير الموظفون كل أربع سنوات مع تغيير

---

(١) انظر : الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة، ص٢٢٨ .

(٢) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٣ ـ ١٤، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨ ـ ٢٢٩ .

(٣) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٤ ، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٢ .

الحزب الحاكم[١]، وبذلك يرتبط الحصول على الوظيفة العامة بالولاء السياسي للحزب الحاكم أكثر من ارتباطه بمبدأ « الكفاءة والجدارة » .[٢]

٤ـ اعتماد صيغة « الدولة الحارسة » كطبيعة للدولة الأمريكية، وهي الدولة التي تعتمد مبدأ « عدم التدخل في الشئون الاقتصادية والاجتماعية » ، حيث يترك أمر تقديم الخدمات العامة واستثمار الموارد الاقتصادية للأفراد أو القطاع الخاص، ويبقى دور السلطة إشرافياً تنسيقياً، وبذلك يقل عدد موظفيها، وبالتالي يضعف نفوذها، وفي نفس الوقت يقوي نفوذ الأفراد أو القطاع الخاص. [٣]

٥ـ النظر إلى الدولة على أنها مجرد حَكَم بين المصالح الفردية، ومدير للمرافق العامة، وبناء على ذلك فقد تم تجريد السلطة من أي امتيازات تجاه الأفراد ـ سواء أكانوا من الموظفين أم من الجمهور ـ لا تُقَرُّ في المعاملات الخاصة، بمعنى أن السلطة لا تستطيع أن تلزم الأفراد موظفين كانوا أم جمهوراً بأي التزام إلا من خلال رضا الفرد الملتزم. [٤]

٦ـ تجريد الموظف العام من أي امتيازات في علاقته بالإدارة أو بالجمهور، لا يتمتع بها نظيره الموظف في القطاع الخاص، فالموظف العام فرد عادي، وليس هو الدولة، يحكمه في علاقته مع الإدارة « العقدية »، وفي علاقته مع الجمهور « القانون »، واحترام الجمهور إنما هو للوظيفة والمنصب والقانون لا للموظف ، [٥] وعلاقته بالدولة أو السلطة مادية نفعية صرفة، لا تحمل أي معنى مقدس، مثل كونها رسالة أو عبادة، بل هي مهنة كباقي المهن[٦] .

٧ـ اعتماد « العقدية الفردية المتطرفة » أساساً تقوم عليها العلاقات الحقوقية في المجتمع، سواء العلاقات بين السلطة والأفراد موظفين كانوا أم جمهورا، أو العلاقات بين الأفراد أنفسهم، وهي العقدية التي تنسجم مع الفلسفة الأمريكية الفردية السالف ذكرها بأهدافها ووسائلها، لأن هذه العقدية تقوم على مبدأ « سلطان الإدارة العقدية » بمعناه الفردي المتطرف، الذي ينص ـ من ضمن ما ينص عليه ـ على أن الإرادة المجردة للشخص هي المصدر الوحيد لكل الحقوق والواجبات ، فإليها ترجع وبها تحدد وتفسر جميع الالتزامات العقدية وغيرها، فإرادة العاقدين المحضة هي التي توجد العقد دون توقف على شيء

---

(١) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٥ .

(٢) انظر: المرجع السابق، ص ١٥، الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة، ص٢٢٩ ، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٢ ـ ٧٣ .

(٣) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٣، ١٦ ، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٠ ، شريف، أصول الإدارة العامة، ص ٧٣ ـ ٧٦ .

(٤) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠ ، ١٦، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨ .

(٥) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١١، ١٥، ١٦ ، طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ٣٤ ، بلان، الوظيفة العامة، ص ٣٠

(٦) انظر: حبيش، الوظيفة العامة ، ص ١٦

آخر، وهي التي تحدد آثاره وأحكامه ، من غير ما خضوع لحدود يتولى القانون تعيينها،[1] ويعني ذلك :

أولا : أنه لا تستطيع أية جهة، وتحت أي مبرر أن تجبر الأفراد على « التزام» لا يلزمون به أنفسهم بإراداتهم الحرة، لا سلطة ولا غيرها، فعلى سبيل المثال : لا تستطيع السلطة أن تستملك عقاراً مملوكاً لفرد جبراً عنه لاعتبارات المصلحة العامة مع دفع التعويض المناسب، بل لها فقط أن تحاول الحصول عليه من الفرد برضاه من خلال عقد بيع، وبالثمن الذي يطلبه، وإن تجاوز قيمته في السوق ، وللفرد هنا أن يرفض عرض السلطة، وليس لها إجباره.

ويعني ثانيا: أن الفرد ندٌ ومساوٍ للسلطة في إطار هذه العلاقة العقدية، لأن العقدية بهذا المعنى هي تعبير عن علاقة الأطراف ذوي الإرادات الحرّة المتساوية، فلا ميزة تُعطي لطرف من أطراف العقد على الطرف الآخر.[2]

ويعني ثالثا : أن ما يتفق عليه الطرفان من التزامات يشكل شريعة وقانونا ملزما لهما، أو ما يعبر عنه بمبدأ « العقد شريعة المتعاقدين» ، بحيث لا يجوز لأي من الطرفين أن ينفرد بتعديل أو تغيير الالتزامات التي جرى الاتفاق عليها بمعزل عن الطرف الثاني.[3]

ويعني رابعاً: أن هذه العقدية لا تعترف بالعقد إلا بصورته الثنائية الأطراف، القائمة على « تبادل التراضي» ، بمعنى أن العقد لا يمكن أن ينشأ بإرادة منفردة لعاقد واحد، إذ إن إعلان الإرادة من أحد الجانبين لا يكون ملزماً ولا منتجا آثاره إلا إذا تلاقى مع إعلان الإرادة الأخرى.[4]

ويعني خامساً: أن لا شيء فوق ما يتفق عليه طرفا العقد، أي لا تُنقض شريعة العقد لأي اعتبار كان، من مصلحة عامة أو عدل أو أخلاق أو دين، إذ العقد فوق كل ذلك؛ لأن العقد يعني إرادة الفرد وحريته، والفرد فوق كل ذلك لأنه الغاية.

وبذلك ظنت هذه النظرة أن الفرد في ظل هذه العقدية يكون قد حُمي من استبداد غيره به فرداً كان أم سلطة، وذلك لأنها قد جعلت الإذن في إلزامه فعل شيء أو الامتناع عنه لمصلحة غيره خاضعاً لإرادته ورضاه، وظنت أن الفرد بذلك لا يحتاج إلى تدخل قانوني يحدد أطراً معينةً للتعاقد تراعي مصالح أطرافه لكي لا يجور طرف على آخر، وتراعي قبل ذلك مصالح الجماعة لكي لا يجور الأفراد عليها.

---

(١) انظر: الزرقاء، المدخل، جـ ١، ص ٥١٥ - ٥١٨.

(٢) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩ ، ص ٨٣.

(٣) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٣ - ٥٤.

(٤) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٢.

والحاصل ان تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بالعقدية يعني ان امر تحديد الحقوق والواجبات لاطراف هذه العلاقة إنما يرجع إلى إرادتيهما الحرتين، من غير ان يكون لاحدهما ان يجبر الآخر على ما لا يرضى، او ان يكون له ميزة عليه، وبذلك يظل الفرد محتفظا باستقلاله، فمصدر الالتزامات المتبادلة هنا هو العقد فقط، ولا يوجد قانون او نظام يفرض شيئا على الطرفين ، سواء من حيث التعيين أو المستقبل الوظيفي أو طرق انتهاء الخدمة، ولذا يتصور في ظل هذا التكييف أن يختلف الوضع الحقوقي لموظفيْن يحملان نفس المؤهل، ويعملان في نفس الوظيفة، والتحقا بالعمل في نفس الوقت، وذلك لاختلاف شروط عقديهما مع الإدارة[1].

لكن ما الذي حدث على أرض الواقع عندما نزلت هذه الفلسفة ووسائل تنفيذها إلى ساحة التطبيق العملي؟

١ـ ظهرت آثار سلبية لمبدأ دورية الوظائف، ومبدأ اختيار الموظفين على أساس الولاء السياسي لا الكفاءة، وتمثلت في : نقص كفاءة وفاعلية الموظف، وعدم اطمئنانه نفسيا بسبب تأقيت بقائه في الوظيفة، وافتقاده لاستقلاله السياسي، بسبب خضوعه للتاثيرات السياسية [2]، وأدى كل ذلك في المحصلة إلى سوء تسيير المرافق العامة وانهيار بعضها كلياً كمرفق البريد، وهنا تعالت الأصوات للإصلاح، فصدر قانون بندلتون سنة ١٨٨٣، وبموجبه انشئت لجنة الخدمة المدنية، والتي وُكل إليها أمر تصنيف الوظائف العامة، ووضع أسس للتعيين في الوظائف الحكومية قائمة على الكفاءة والجدارة، وبذلك ابتعدت كثيرٌ من الوظائف عن التأثير السياسي للأحزاب الحاكمة ، وأصبح الحلول في الوظيفة بناء على الجدارة والكفاءة، لكن بقيت إلى اليوم عشر الوظائف العامة في مناصبها الكبيرة خاضعة لمبدأ الدورية، حيث تتغير بتغير الحزب الحاكم، ويخضع التعيين فيها للولاء السياسي [3].

٢ـ تعرضت العقدية بمعناها المتطرف لانتقاد شديد من أصحاب المذاهب الاجتماعية، مما أدى إلى التخفيف من غلوائها، لا في القطاع العام فحسب بل حتى في القطاع الخاص، أي في علاقة العامل برب العمل، حيث أصبحت العقدية تقبل التدخل القانوني لتحديد أطر للتعاقد، وفرض بعض الالتزامات على الطرفين، حماية لمصلحة الأفراد والجماعة أيضا، لكن بشكل محدود ، مع بقاء العقدية الرابطة الحقوقية للتعبير عن العلاقة بين الأفراد والسلطة أو بين الأفراد أنفسهم [4].

---

(١) انظر : كنعان ، القانون الإداري الأردني ، جـ٢ ، ص٣٩.

(٢) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٦ ـ ١٧ ، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٩.

(٣) انظر: المراجع السابقة، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٣.

(٤) انظر: الزرقاء، المدخل، جـ١ ، ص ٥١٧ ـ ٥١٨.

٣ـ اضطر الواقع الاقتصادي والاجتماعي بسبب الكساد الذي حدث في امريكا في بداية هذا القرن، وكذا الحربين العالميتين الاولى والثانية، وكذا ظهور الاحتكارات الراسمالية الفردية إلى إلغاء مقولة عدم تدخل الدولة في الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، واصبحت الدولة الامريكية دولة متدخلة إلى حد ما، مما ادى إلى زيادة مهامها ، والذي أدى بدوره إلى زيادة عدد الوظائف والموظفين كذلك [١].

ولكن بالرغم مما اظهرته الفلسفة الفردية ووسائلها العملية ـ ومن ضمنها العقدية المتطرفة ـ من فشل في حماية الفرد من الاستبداد أو تحقيق السعادة له وللجماعة ، أو تحقيق الكفاءة والفاعلية في باب الحكم والإدارة والوظيفة، واعتراف الامريكي بذلك من خلال التنازلات التي قدمها فيما يتعلق بتخليه عن بعض مقتضيات الفلسفة الفردية كما سلف، إلا أنه ما زال متمسكاً بها، مقيماً أنظمة الحكم والإدارة على أساسها ، ومعتبراً أن ما أحدثه من تغيير أو قدمه من تنازلات إنما هو من باب الاستثناء للضرورة العملية الواقعية [٢].

---

(١) انظر. حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٨.

(٢) انظر : المرجع السابق، ص ١٨.

المبحث الثاني

التكييف اللائحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية

المفهوم الفرنسي أو الاوروبي يقف على طرف النقيض من المفهوم الامريكي، بالرغم من أنهما فرديان من حيث العقيدة والفلسفة ، إلا أن الظروف السياسية والاجتماعية لكل منهما تختلف عن الآخر، وكذلك فإن قرب الحضارة الاوروبية واتصالها بالحضارة الإسلامية أثر فيها بشكل كبير فيما يتعلق بنظرتها إلى الدولة والإدارة العامة ، بحيث إن الباحث يستطيع القول بأن الفردية الاوروبية هي فردية معتدلة ومهذبة عن تلك الفردية المتطرفة التي تعتنقها أمريكا، فالنظرة الأوروبية ليست حاقدة على السلطة، بل على العكس من ذلك هي نظرة تجل السلطة وتحترمها وتعظمها.

يقول الدكتور حشيش : « يميل الفرنسيون إلى تعظيم الدولة، فهم لا يرون فيها مجرد حَكَم بين المصالح الخاصة، أو مدير للمرافق العامة فحسب (كما هي النظرة الأمريكية)، بل يعتبرونها حائزة لحقيقة تسمو على نظرتهم الفردية، بحيث يمكنها بمفردها أن تفعل النفع العام الذي يستجيب وآمال الأفراد والجماعات، ولا شك أن هذا التسليم بسلطة الدولة هو من ميراث الامبراطورية الرومانية، الذي روجه الفقهاء في العصور الوسطى لصالح الملكية » اهـ.[1].

وقال في موضع آخر : « هذا التميز للوظيفة العامة انعكاس عميق للتقاليد الفرنسية الخاصة بالوظيفة الاجتماعية للإدارة وبالتالي لعمالها ... إنها السلطة اليقظة دائما ، التي تسد نقص الآخرين وتكملهم، وهي مدير القضايا العامة ، وتتدخل كوصي في إدارة القضايا المحلية » اهـ[2].

صحيح أن النظرة الأوروبية توافق النظرة الأمريكية فيما يتعلق بمبادئ إضعاف السلطة في مقابل الفرد لحمايته من استبدادها، إلا أنها تقتصر في تطبيق هذه المبادئ على جانب الحكم والسياسة، أما الإدارة فتتعامل معها بمبادئ ووسائل وأساليب مختلفة تماماً، وتوضيح ذلك : أنها على الصعيد السياسي تعتمد مبادئ : تفتيت السلطة إلى سلطات ثلاث ، والفصل بين السلطات، وإشغال المناصب العليا فيها بالانتخاب الحر المباشر، وعدم الاستقرار في المنصب أو الدورية، لكن كل ذلك لا يوجد منه شيء في الإدارة العامة والوظيفة العامة، حيث تتعامل هذه النظرة مع الإدارة باعتبارها جهازاً موضوع عمله : إشباع الحاجات العامة، وهدَفُهُ : المصلحة العامة أو النفع العام، ولذلك قررت أن مثل هذا

---

(١) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٠.

الموضوع وهذا الهدف يستلزمان أن يتمتع هذا الجهاز بسلطات تقديرية وامتيازات تجاه الأفراد جمهوراً كانوا أم موظفين، تقوم على الإلزام والإكراه بالإرادة المنفردة، لإزالة ما يعترض عمله من عقبات ومصالح فردية أثناء تحقيقه للصالح العام، وتسييره للمرافق العامة بشكل دائم وفعال [١]، ومن ذلك حق السلطة أو الإدارة في استملاك العقار المملوك ملكية خاصة، جبراً عن مالكه من الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، لاعتبارات المصلحة العامة، مع دفع التعويض المناسب للفرد المتضرر.

كما قررت هذه النظرة أن عمل الموظف العام يختلف في طبيعته وأهدافه عن عمل الموظف في القطاع الخاص، لأن الأول يستهدف المصلحة العامة، والثاني يستهدف مصلحته الخاصة، ولذا يجب أن يتمتع بامتيازات وضمانات تزيد عما يتمتع به نظيره في القطاع الخاص، وفي الوقت نفسه عليه أن ينهض بواجبات أكثر منه، وذلك مجدداً لخصوصية عمله، إذ إن عمله في الوظيفة العامة رسالة وخدمة تكتسب طابع القدسية، لتعلقها بالنفع العام ومصلحة الأمة العامة، بينما الثاني عمله مهنة يتخذها للكسب المادي الصرف، وشتان بين الأمرين إن في الاهمية أو في وسائل تحقيقهما [٢].

يقول الدكتور علي شريف: «إن الوظيفة في التنظيم البيروقراطي تتخذ شكل الواجب، بمعنى أن دخول الشخص للعمل في وظيفة بيروقراطية (عامة) يفيد معنى: قبوله لالتزامات محددة في مقابل الاستقرار الوظيفي وضمان العمل، وبالتالي فإنه لا يُنظر إلى قبول الوظيفة باعتبارها تبادل للمنفعة بين التنظيم والفرد، بل إن ولاء الشخص الذي يشغل وظيفة بيروقراطية (عامة) يجب أن يتجه للوظيفة ذاتها». اهـ [٣].

والحاصل أن هذه النظرة لا تجعل السلطة أو الإدارة من جهة والأفراد من جهة أخرى ندين متساويين في أي علاقة تقوم بينهما - كما هو الحال في عقود العمل في القطاع الخاص - لأن الإدارة تمثل المصلحة العامة، والفرد يمثل مصلحته الخاصة، وفلسفة هذه النظرة تقوم على تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض بينهما. [٤]

وفي علاقة حقوقية كعلاقة الوظيفة العامة، ترى هذه النظرة ضرورة أن يكون للسلطة - وبالمحصلة الإدارة - الحق في سلطة تقديرية (امتياز) تتمكن بواسطتها من تعديل وتغيير عمل المرافق العامة، ومن

---

(١) انظر: المرجع السابق، ص ٢٠ - ٢١، بلان، الوظيفة العامة، ص ٣٠ - ٣١.

(٢) انظر: حبيش، الوظيفة العامة، ص ١٧، ٤٣، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٤٠.

(٣) شريف، أصول الإدارة العامة، ص ١١٣ بتصرف.

(٤) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩، كنعان، القانون الإداري الأردني، جـ١، ص ٣٠ - ٣١

ذلك أوضاع العاملين فيها - بل ان تتولى تنظيم هذه الاوضاع ابتداءً - إلزاماً وإكراهاً بإرادتها المنفردة، دون اشتراط رضا الطرف الآخر من الافراد، لكن مع وجود الضمانات الكافية للحيلولة دون تعسف هذه السلطة أو اعتدائها على حقوق الأفراد وحرياتهم [١].

أما مبررات هذه النظرة في منح هذه السلطة التقديرية للإدارة فهي : المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة، وتحقيق الأمن الوظيفي للموظف العام ليستقر في وظيفته ويداوم على إشغالها، لان سير المرافق العامة يقتضي الديمومة والاستقرار الوظيفي ، وهذا الامن الوظيفي وإن كان حقا خاصا للموظف إلا أنه ضروري لتحقيق المصلحة العامة، فيكتسب اهميتها .[٢]

ومعنى ذلك أننا في الوظيفة العامة وفقا للنظرة الأوروبية أمام علاقة بين الإدارة والأفراد تحدد فيها الالتزامات المتبادلة بينهما بواسطة السلطة المختصة - تنفيذية كانت أم تشريعية - كقانون ملزم للطرفين الإدارة والأفراد، من غير أن يُترك أمر تحديد هذه الالتزامات لإرادة الأفراد كما في النظرة الأمريكية، لان الامر هنا يتعلق بمصالح عامة وكذا مصالح فردية ، لا بد من أن يتولى القانون حمايتها ، عن طريق تصميم وتنظيم كامل العلاقة الحقوقية، لكي لا يجور فرد على جماعة ، ولا جماعة على فرد، وبذلك لا يكون للفرد في ظل هكذا علاقة من سلطان لإرادته سوى حريته في الدخول في هذه العلاقة أو رفضها، كما أنه لا يجوز للأفراد والإدارة أن يتفقا عند تعيين الفرد الموظف على وضع حقوقي يخالف الالتزامات القانونية المتبادلة للعلاقة بينهما ، كما أن مقتضيات المصلحة العامة تستلزم - كما أسلف الباحث - أن يكون للسلطة أو الإدارة حق تغيير وتعديل المرافق العامة - ومن ذلك التزامات هذه العلاقة - ضمانا لحسن سيرها تحقيقا للمصلحة العامة، ولا يكون للفرد عندئذ جمهورا أم موظفا أن يحتج بالوضع السابق على التعديل كحق مكتسب له [٣].

ويَحكم أنظمة الوظيفة العامة الأوروبية والأنظمة السائرة على هديها في العالم - ومنها نظام الوظيفة العامة الأردني - في تنظيمها للعلاقة الحقوقية بين الموظف العام والإدارة : « التوازن » بين ما تقتضيه المصلحة العامة من دوام سير المرافق العامة ،وما يقتضيه أمن الموظف العام الوظيفي ومصلحته الخاصة ، بحيث يُعطى الموظف العام من الحقوق والامتيازات والضمانات بما يتناسب مع ما يحمله من التكاليف والواجبات ، فعلى سبيل المثال تُحمّلُ كثير من أنظمة الوظيفة الموظف العام واجبات عديدة منها :

---

(١) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٤٩ - ٥٠ ، ٦٤

(٢) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٤١ - ٤٢ ، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٠ .

(٣) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٤٩ - ٥٠ ، ٥١ ، ٥٣ ، حبيش ، الوظيفة العامة، ص ٤٣ - ٤٦ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، جـ ٢ ، ص ٤٢ - ٤٣ .

- انصرافه الكلي للعمل ، والتفرغ له، بإخلاص ، وسرية ، واندفاع .

- عدم انتسابه إلى الأحزاب والنقابات ما لم يعطه القانون هذا الحق .

- عدم تقاضيه أجراً من أي مكان أو جهة أخرى .

- الطاعة التسلسلية الرئاسية .

- اتخاذه موقفاً سياسياً محايداً.

- خضوعه لنظام تاديبي خاص به .

ومقابل هذه الالتزامات، تعطيه حقوقاً وضمانات وامتيازات، من أهمها :

- استقراره في وظيفته الدائمة .

- تقاضيه الراتب المناسب لوظيفته .

- حقه في المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف عند انتهاء خدماته .

- التزام الإدارة بترقيته إلى وظيفة أعلى إذا توفرت فيه الشروط اللازمة لشغل المنصب . [1]

ومن الأمثلة على تقديم المصلحة العامة على الخاصة في هذه الأنظمة الوظيفية : أنها تثبت للإدارة الحق في رفض استقالة الموظف، وإلزامه بمتابعة عمله والاستمرار فيه، إذا ما رأت أنّ بقاءه يضمن حسن سير المرفق العام، ويحقق المصلحة العامة التي تُعطى الأفضلية على مصلحة الموظف الخاصة، [2] ومن ذلك أيضا حق الإدارة بنقل الموظف من عمله دون أخذ موافقته على هذا النقل . [3]

ومن الأمثلة على تعويض الفرد إذا تضرر من تقديم مقتضيات المصلحة العامة على مصلحته الخاصة في ظل هذه الأنظمة: أن الإدارة ليس لها عزل الموظف من غير سبب موجب لذلك، من خيانة أو تقصير أو نحوهما ، لكن لها استثناء أن تعزله لمقتضيات المصلحة العامة من غير ما سبب من جهته ، وفي هذه الحالة تفرض له هذه الأنظمة تعويضا مالياً، جبراً لما وقع به من ضرر، على أن هذه الأنظمة لا تلجا للعزل الذي من هذا النوع إلا في حالات نادرة ، وبقيود مشددة ، ضمانا لاستقرار الموظف في وظيفته ، وفاء

---

(١) حبيش، الوظيفة العامة، ص ١٧ ، بتصرف .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٨ ، ٤٦ ، وانظر : بلان، الوظيفة العامة، ص ٣١ ـ ٣٢ ، كنعان، القانون الإداري الأردني جـ٢،ص٤٣ .

(٣) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة، ص ٤٦ ـ ٤٧ .

منها بأمنه الوظيفي، الذي يدفعه إلى الإجادة والإخلاص في عمله.(١)

الآن وبعد هذا العرض للنظرة الفرنسية أو الاوروبية لما ينبغي أن يكون عليه شكل العلاقة بين الموظف والدولة، بقي أن نتعرف على القالب أو التكييف الحقوقي الذي صبّ فيه الفقهاء القانونيون الأوروبيون هذه العلاقة ، ويقدم الباحث هنا القول بان هؤلاء الفقهاء متفقون إجمالاً على ما ينبغي أن تكون عليه العلاقة بين الموظف والدولة، لكنهم مختلفون في تكييفها إلى فريقين:

الفريق الأول : يرى انها علاقة عقدية ، لكنها ليست عقد العمل الوارد في التقنين المدني، بل هو عقد غير تقليدي ، أو كما أسموه « عقد إداري » أو « عقد وظيفة عامة » أو « عقد قانون عام ».

وهذا الفريق يكون بذلك قد خرج على « فردية العقدية » ، ووسع من مفهوم « العقدية » ، وأعطاها مرونة أكبر من السابق، وأخرجها من قالب الفردية الجامد الذي حشرت فيه، حيث العقدية - كما عرض الباحث آنفا - مظهر للإرادة الحرة للأفراد ، ومظهر للمساواة المطلقة بين الفرد والسلطة ، يحكمها مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » ومبدأ « تبادل التراضي » ... الخ، وهي بحكم مفهومها عندهم كفرديين تعجز عن التعبير عن علاقة طرفاها غير متساويين في الأهمية : موظف يمثل مصلحة خاصة ، وسلطة أو إدارة تمثل مصلحة عامة، لان مثل هذه العلاقة تميل فيها الكفة للمصلحة العامة ، والعقدية الفردية لا تعرف إعطاء ميزة لطرف على طرف، لأنها أقيمت على مبدأ المساواة بين أطراف العلاقة ، ولذا كان لزاماً على هؤلاء الفقهاء إذا أرادوا أن يعبروا بالعقدية عن مثل هذه العلاقة أن يغيروا من مفهومهم للعقدية ابتداء ، وأن يغيروا من مبادئها والأسس التي تقوم عليها، بحيث لا يُصبح العقد شريعة المتعاقدين مطلقاً ، فيقبل تقديم المصلحة العامة والأخلاق والعدل على هذه الشريعة ، وبحيث يجوزوا انعقاد العقد بالإرادة المنفردة لأحد الطرفين، ويقبلوا أن يُحدد القانون أو السلطة كل التزامات أطراف العلاقة التعاقدية أو أغلبها بما يحقق مصالح الأفراد والجماعة ، وأن يتنازلوا عن مبدأ سلطان الإرادة العقدية بشكله المتطرف، الذي يعكس تقديم الفرد على الجماعة والسلطة والقانون، وهذا هو بالضبط عين ما فعله هذا الفريق، وعلى رأسهم الفقهاء الألمان.

يقول الدكتور حشيش : « حقيقة أبقى هذا الاتجاه على الفكرة العقدية، ولكنه خلع عليها ثوب القانون العام ... وقد تأثر الكتاب (الفرنسيون) بالفقه الألماني في صياغة فكرة « العقد الإداري » بشأن تحديد العلاقة الوظيفية، أما الصورة التي كان يعتد بها في الفقه الألماني واعتنقها الفقه الفرنسي فهي « رابطة سلطة على أساس عقدي » ... ما يسميه « لا فيرير » « عقد قانون عام » ، والذي سماه كتاب

---

(١) انظر : طلبة، الوظيفة العامة ، ص ٢٠ .

آخرون بعده « عقد وظيفة عامة » ، وبالتأكيد هذا ليس عقد العمل الوارد في التقنين المدني، على خلاف ما يحدث في القانون الخاص : فإن الأطراف لا يتعاملون على قدم المساواة، فالدولة تحدد بمشيئتها ـ من أجل أفضل تسيير ممكن للمرفق العام ـ مختلف نصوص العقد .... أكسبت نظرية « عقد القانون العام » الفكرة العقدية الأصلية مرونة، إذ أصبح في مكنة الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة ووفقا لمشيئتها، إعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة .... وإن كانت الرابطة بين الموظف والدولة تعد حقيقة وليدة عقد ، إلا أنه ليس عقداً تقليدياً » اهـ [١].

أما الفريق الثاني : فرفض هذا الخروج على قالب العقدية الجامد من الفريق الأول، لان العقدية عنده لا تُتَصَوَّرُ إلا بمعناها الفردي بمبادئها السالفة ، والعلاقة بين الموظف والإدارة وفق النظرة الفرنسية تكسر جميع هذه المبادئ وتخرج عليها، سواء من حيث شكلية العقد، أو من حيث موضوعه :

● فمن حيث الشكلية :

أ ـ لا يوجد في هذه العلاقة تبادل رضائي حقيقي بين أطرافها ، فالقبول ـ كما يكيفه « هريو » ـ هو إذعان لعملية استدعاء من قبل الإدارة ، وليس قبولاً تعاقديا ، ويُدَلِّلُ على ذلك بان قرار التعيين ينتج آثاره القانونية مباشرة بمجرد إعلان الإدارة عن إرادتها، دون انتظار لإعلان الموظف عن قبوله .[٢]

ب ـ لا يوجد في هذه العلاقة تحديد لموضوع العقد أو الالتزامات المتبادلة ينفي عنه الجهالة ، صحيح أنها محددة في التشريعات واللوائح القانونية إلا أنها لا تعرض على الموظف المنوي تعيينه، فيبقى موضوع العقد غير محددٍ ومجهولاً بالنسبة له.[٣]

● وأما من حيث الموضوع :

فهذه العلاقة تخالف المبدأ الجوهري في العقود، وهو : أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين.

أما في حالة الموظفين مع الإدارة ، فإنه لا يوجد لهذا القانون أي أثر، حيث إن الوضع الوظيفي

---

(١) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٤٧ ـ ٥٠ ، وانظر : حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤١ ـ ٤٣

(٢) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٢ ، حبيش ، الوظيفة العامة، ص ٤٢

(٣) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٢ ـ ٥٣ ، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٢ ـ ٤٣ ، كنعان، القانون الإداري الأردني ، جـ٢ ، ص ٣٨ ـ ٣٩ .

الثابت للموظف عند تعيينه يكون قابلا للتغيير والتعديل اثناء حياته الوظيفية ، ولا يستطيع ان يدعي باي حق مكتسب له ناتج عن عقد، إذا كان التغيير مجحفاً به .[١]

ولذا صار هذا الفريق - ويتزعمه اثنان من الفقهاء الفرنسيين هما : « هريو » و « ديجي » - يبحث عن تكييف آخر مبتكر لهذه العلاقة تُفسَّرُ على أساسه جميع أحكامها ومظاهرها القانونية، ووجدوا ضالتهم فيما يعرف بـ « الرابطة اللائحية » أو « الرابطة التنظيمية » ، وأصبح هذا التكييف الجديد للعلاقة هو التكييف المعتمد في الإدارة العامة الفرنسية وكثير من الإدارات العامة الاوروبية ، كما اعتمدته الدول العربية قاطبة ومن ضمنها الأردن .[٢]

يقول د. حشيش : « من المسلمات في القانون الفرنسي المعاصر أن الموظف في مركز قانوني موضوعي ، وليس في مركز شخصي ذاتي ، وقد أصبحت هذه الفكرة غير قابلة للجدل والنقاش بعدما تقررت في القانون الوضعي، سواء بمعرفة المشرع ، أو بواسطة القضاء » .[٣]

وتعني « الرابطة اللائحية » كما يرى الفقيه الفرنسي « ديجي » أن الوظيفة العامة - بحقوقها وواجباتها أو التزاماتها المتبادلة - مركز قانوني، تُحدده وتصممه وتنشؤه التشريعات واللوائح، وهو لا يرتبط بشخص محدد أي يتسم بالعموم، كما يتسم بالدوام، فهو « موضوعي » ، وهو مركز سابق في الوجود على عملية التعيين ، فالتعيين لا ينشئ الوظيفة (المركز) ولا التزاماتها المتبادلة، بخلاف المركز الشخصي المتسم بالخصوص أو الذاتية والتاقيت، والذي ينشؤه - بالتزاماته المتبادلة - العقد .

والتعيين - وفق اللائحية - هو مجرد عمل قانوني شرطي، يلزم القيام به ، لكي يُطبق قانون الوظيفة على شخص محدد بعينه ، أو ليشغل شخص معين هذا المركز القانوني الموضوعي المسمى وظيفة ،[٤] وهو بذلك يكون من حيث أثره مخصصاً الفرد الذي ورد اسمه في قرار التعيين بمركز الموظف العام لا منشئاً لهذا المركز[٥]، ويقرر الفقيه « هريو » من جانبه أن قرار التعيين في حقيقته إنما هو « أمر استدعاء » من الإدارة ، وليس « إيجابا عقديا » ، وهو صادر منها بإرادتها المنفردة ، وقبول التعيين من

---

(١) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٣ - ٥٤ ، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٢ - ٤٣، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، جـ٢ ، ص ٣٩.

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص٤٧، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ١٢ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني، جـ٢،ص٤٠ .

(٣) حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٤ .

(٤) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٦ - ٦٠ .

(٥) انظر: المرجع السابق، ص ٧٣

الموظف إنما هو « إذعان » من الموظف لهذا الامر ، وليس قبولاً عقدياً ، فالتعيين عملية « تكليف » من السلطة أو الإدارة ، و« إذعان » أو استجابة من الموظف ، وتؤدي هذه العملية إلى إلحاق الموظف بنظام الوظيفة القانوني القائم فعلا، والسابق في الوجود للتعيين ، ويحتل الموظف مركزاً قانونياً موضوعياً [١] ، قابلاً للتغيير والتبديل بإرادة المشرع أو الإدارة ، دون اشتراط رضا الموظف، لان للمُكلِّف أن يغير ويبدل في موضوع التكليف بإرادته المنفردة ، ولا يملك المُكلَّف سوى الاستجابة للوضع الجديد .[٢]

وبناء على هذا التكييف اللائحي لعملية التعيين، فإن الآثار القانونية للتعيين في الوظيفة العامة تترتب بمجردصدور قرار التعيين من الإدارة ، دون أن يتوقف ذلك على رضا أو موافقة الموظف ، إلا أن الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغم إرادته ، [٣] ويُكيَّفُ القبول من الموظف بانه مجرد شرط فاسخ عُلِّق عليه قرار التعيين، بحيث يؤدي الامتناع عن استلام العمل إلى سقوط قرار التعيين، من غير حاجة إلى استقالة من الموظف المعين.[٤]

وأيضا فإنه وفي ظل لائحية المركز الوظيفي للموظف تتماثل مراكز كافة الموظفين المنتمين لنفس الطائفة ، وتتحقق المساواة بذلك ، بحيث لا تستطيع الإدارة بواسطة اتفاقات فردية بينها وبين بعض الموظفين أن توجد لهم مراكز متباينة عن مراكز أقرانهم ، ذلك لأن المركز اللائحي هو قانون، كما هو حجة على الموظف ، هو ملزم للإدارة.[٥]

وفيما يتعلق بالمزايا المادية التي يتمتع بها الموظف العام فيرى الفقيه « ديجي » أنها تتحدد من قبل القانون الذي ينظم المرفق، لكن ليس كمقابل للالتزامات التي يقوم بها الموظف ، ولكن لكي يتوفر للموظف وضعاً ماديا ومعنويا مناسبا للوظيفة التي يضطلع بأعبائها، وحتى يتمكن من النهوض بتسيير المرافق العامة، فهذه المزايا لا تعد حقوقا شخصية له (أجرة) تستحق كمقابل لما أداه من خدمات[٦].

---

(١) انظر : المرجع السابق، ص ٥٥.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص ٦٦، ٦٧، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٤ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، جـ٢ ، ص٤٢-٤٣ .

(٣) كنعان، القانون الإداري الاردني ، جـ٢ ، ص ٤١ .

(٤) انظر: المرجع السابق ، جـ٢ ، ص ٤١ ، حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٧٤ ـ ٧٥

(٥) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٦٦ ـ ٦٧ .

(٦) بتصرف يسير عن المرجع السابق، ص ٦٠ ـ ٦١ .

المبحث الثالث

التكييف العقدي الإرزاقي وفقا للنظرة الإسلامية

ترتيباً للبحث في هذا الموضوع، وتسهيلاً للتناول، قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين، تحدث في الاول عن احكام علاقة الموظف العام بالإدارة العامة أو السلطة وفقا للنظرة الإسلامية، ممهداً ببيان موقف الإسلام من السلطة وعلاقتها بالافراد، وكذا موقف الإسلام ونظرته للحق عاماً كان أم خاصا.

وتحدث في الثاني عن القالب أو التكييف الشرعي الذي صبّ فيه الفقهاء المسلمون هذه العلاقة، مبيناً أنها «عقد إرزاق» أو «عقد ولايات»، مثبتا ذلك بالدليل.

المطلب الأول : النظرة الإسلامية لهذه العلاقة وأحكامها.

تختلف نظرة الإسلام إلى السلطة وعلاقتها بالأفراد عن نظرتي سابقيتها اختلافاً بيناً ، فالعلاقة التي يرسمها الإسلام بين السلطة والأفراد ، ويسعى بوسائله التشريعية المختلفة: عقائدية وأخلاقية وعملية - لتحقيقها واقعاً ما أمكن هي علاقة التكافل والتعاون ، علاقة رب الأسرة بأفراد أسرته، علاقة الرأس بالجسد [1] ، علاقة يدرك فيها الطرفان أن صلاح أحدهما وقوته صلاح للآخر وقوة له، وأن فساد أحدهما وضعفه فساد للآخر وضعف له، وأنه لابقاء لأحدهما دون الآخر [2] ، علاقة تستمد فيها السلطة مشروعية وجودها من انتخاب الناس لها انتخاباً حراً من غير إكراه [3] ، بحيث تكون حقيقةً تجسيداً لهم، وكان الناس جميعا قد صُبُّوا فيها ، تتحرك باسمهم ومن أجلهم [4] ، غاية كليهما مرضاة الله وحمل أمانة التكليف ، فلا صراع ولا تضاد ولا تنافر ولا شك بينهما ، كل منهما يعرف في ظل هذه العلاقة ما له وما عليه ، يحدد ذلك الخالق سبحانه، لأنه الرب الحاكم، والمشرع لكليهما ، أما السلطة فعليها رعاية الناس، والحنو عليهم، وكفالة مصالحهم، وتدبير شئونهم، وتكميل نقصهم، وتنفيذ حكم الله فيهم عدلاً وإحساناً، وهي تفعل ذلك بالشورى والمشاركة معهم، تخضع لرقابتهم ومحاسبتهم، تسمع لشكاتهم، وتلبي مطالبهم، ولا تضيق ذرعاً بنصائحهم وانتقاداتهم، فهي منهم ولهم ، والأفراد في مقابل ذلك مطيعون ومعظمون وناصحون ومؤازرون لها فيما تفعل من معروف وإصلاح .[5]

---

(١) انظر : الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ٨١ - ٨٢ ، الجويني، الغياثي، ص ١٩٣ .

(٢) انظر: الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٥٦ - ٣٥٧ ، ٣٦١ .

(٣) انظر: الدريني، خصائص التشريع الإسلامي، ص ٤١٢ - ٤١٣ .

(٤) انظر: الجويني، الغياثي، ص ١٦٣ .

(٥) انظر: الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٧٤ - ٧٥ ، ٣٦١ ، ابن خلدون، المقدمة ، ص١١٣ .

ويجعل الله سبحانه التزام كلٍ منهما بأداء ما عليه من واجبات تجاه الآخر عبادةً وأمانةً يسأل عنها أمام الله المنظم لهذه العلاقة، الذي لا تخفي عليه خافية، فلا طريق والحال كذلك للنجاة من تبعات المسئولية سوى بالتنفيذ المخلص لما شرع .[1]

كما يجعل الله لكل منهما من الوسائل المشروعة ما يمكنه من ردّ الطرف الآخر إلى الجادة فيما لو انحرف عن الالتزام بمنظومة الحقوق والواجبات التي شرعها الله بينهما ، وإذا كانت كفة السلطة هنا أرجح بحكم واقع الأمر [2]، إلا أن الشارع لم يجعل الأفراد خلواً من وسائل لدفع طغيان السلطة إن وقع، بدءا من الإنكار باللسان وانتهاءً بالإنكار باليد والقوة .[3]

وفي أي رابطةٍ حقوقيةٍ أو علاقةٍ بين السلطة - وبالمحصلة الإدارة العامة - والفرد تكون السلطة في الموقع الأهم، لأنها مؤتمنة على المصلحة العامة وممثلة لها ، تتحرك في المجتمع - بواسطة موظفيها العموميين - لإقامتها وحمايتها بتكليف من الله أولا ، والأمة ثانيها ، فهي وكيل إقامة المصلحة العامة ، والفرد في مقابلها ممثل لمصلحته الخاصة ، والبناء الاعتقادي والأخلاقي والفقهي في التشريع الإسلامي قائم على تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، [4] ونظراً لذلك فإن السلطة في علاقتها مع الأفراد قد مُنحت في الإسلام من الامتيازات ما يمكنها من أداء مهمتها ، وإزالة ما يعترض طريقها أثناء ذلك من عقبات ، حتى لو أدى ذلك إلى تقييد أو إهدار مصالح فردية خاصة .[5]

فالفرد في ظل النظرة الإسلامية ليس نداً للدولة أو السلطة ولا مساويا لها كما هو الحال في النظرة الفردية ، لأن مصدر الحقوق والحريات عامة كانت أو خاصة إنما هو الله، فحقوق الفرد وحرياته إذاً

---

(١) أخرج أحمد في مسنده، جـ٥ ، ص٢٥، عن النبي ﷺ : « ما من والٍ يلي رعيته من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنة » اهـ.

- وأخرج أيضا في جـ ، ص ٤٢ ، عن النبي ﷺ : « من أكرم سلطان الله في الدنيا أكرمه الله يوم القيامة ، ومن أهان سلطان الله في الدنيا أهانه الله يوم القيامة » اهـ.

(٢) قال الماوردي في نصيحة الملوك، ص ٣٥٧ : « إن الوالي أجدر بإصلاح الرعية الفاسدة، وإفساد الرعية الصالحة ، من الرعية بإصلاحهم الوالي وإفساده ، لفضل قوته عليها ، ووهن قوتها عليه » اهـ.

(٣) أخرج مسلم في صحيحه، جـ ١٢ ، ص ٢٤٢ عن النبي ﷺ : « ستكون أمراء، فتعرفون وتنكرون فمن عرف بريء، ومن أنكر سلم، ولكن من رضي وتابع، قالوا : أفلا نقاتلهم ؟ ، قال : لا ، ما صلوا » اهـ.

(٤) قال العز بن عبدالسلام في قواعد الأحكام ، جـ٢ ، ص ١٦٢ : « لا ترجح مصالح خاصة على مصالح عامة » ، وقال في ص ٧٥ : « إن اعتناء الشرع بالمصالح العامة أوفر وأكثر من اعتنائه بالمصالح الخاصة ».

(٥) قال محمد بن الحسن في السير الكبير ، جـ ٣ ، ص ٩٩٤ : « وإن أبى أن يعطيه الفرس ، ولم يجد الإمام بداً من أن يأخذ الفرس منه فيدفعه إلى الرسول، لضرورة جاءت للمسلمين ، فلا بأس بأن يأخذه منه كرهاً » ، وقال السرخسي في الشرح معلقا: « لأنه نصب ناظراً، وعند الضرورة يجوز له أن يأخذ مال الغير بشرط الضمان ، كمن أصابه مخمصة » اهـ.

ممنوحة له من الله تفضلا منه سبحانه [1] ، لا أنها لصيقة به تولد معه ، فالفرد ـ إسلاميا ـ لا يولد حراً ـ كما هي النظرة الفردية ـ وإنما يولد ليكون حراً، والحقوق والحريات إنما تمنح له وسائل لتحقيق مقام العبودية لله أو للنهوض بتكاليف الخلافة في الارض، فالإنسان الفرد إنما خُلق ليكلف، وهو في حركته في المجتمع محكوم بإرادة خالقه مانحه حقوقه وحرياته، والله المانح قدّم المصالح والحقوق العامة على المصالح والحقوق الخاصة، ونسبها إليه وسماها « حق الله » [2] ، بل إنه سبحانه قد ركّب في كل حق وحرية فرديين « معنىً اجتماعياً » قوامه رعاية حق الغير أو الصالح العام ، بحيث تقع تصرفات الافراد في خالص حقوقهم وحرياتهم باطلة غير مشروعة إذا ترتب عليها إضرار بالآخرين ضررا فاحشا سواء قصده صاحب الحق أم لم يقصده .[3]

فالنظرة الإسلامية إذاً نظرة تحترم وتعترف بحق الفرد ومصلحته الخاصة ، وتحترم وتعترف بحق الجماعة ومصلحتها العامة، لكنها لا تساوي بينهما ، وترى أن المصلحة العامة أهم، وأنه عند تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة في موقف أو علاقة فإنه يجب :

أولا : محاولة التوفيق بين مقتضيات كل منهما ما أمكن، دون اللجوء إلى إهدار المصلحة الخاصة بشكل كلي.

ثانيا: تقديم مقتضيات المصلحة العامة على مقتضيات المصلحة الخاصة إذا تعذر التوفيق بينهما ، مع ضمان الضرر الذي يلحق بالفرد من جراء ذلك، إلا إذا كان الفرد هو الذي تسبب في صنع هذا التعارض باعتدائه وتجاوزه.

أما إذا لم يحدث مثل هذا التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للفرد، ولم يقع منه إضرارٌ بالآخرين اعتداءً أو تعسفا ، فلا يجوز للسلطة أن تتدخل في حقوقه وحرياته تقييداً أو إهداراً، لأن الله المانح للحقين العام والخاص لا يقصد من تقديم المصلحة العامة عند التعارض تعبيد الفرد للجماعة وإذابة شخصيته فيها، وإنما يريد فقط أن تكون حركة الفرد اجتماعية، تراعي الآخر فرداً كان أو جماعة، وتمتنع عن الإضرار به بقصد أو بغير قصد [4].

---

(1) قال الشاطبي في الموافقات، جـ ٢ ، ص ٣٧٧ : « إن ما هو حق للعبد إنما ثبت كونه حقا له بإثبات الشرع ذلك له ، لا بكونه مستحقا لذلك بحكم الاصل » اهـ.

(2) انظر : الدريني ، الحق ، ص ٧٠ ، ٧١ـ٧٢، حق الله : « هو ما يتعلق به النفع العام من غير اختصاص باحد، نسب إلى الله تعالى لعظم خطره وشمول نفعه كحرمة البيت وحرمة الزنا » اهـ . محمد أمين، تيسير التحرير، جـ٢، ص١٧٤ .

(3) انظر : الدريني، خصائص التشريع الإسلامي ، ص ٣١٨ .

(4) انظر : الدريني، الحق، ص ٧٣ ، ٨٦ .

- قال السرخسي في المبسوط، جـ ٢٣ ، ص ٢٠٣ ، «ولو أن الوالي اذن لرجل ان ينصب طاحونة على ماء لقوم خاصة في ارض لرجل. ولا يضر أهل النهر شيء، وأهل النهر يكرهون ذلك او يضرهم ... فإنه لا ينبغي ان يضع ذلك إلا بإذن صاحب الارض وصاحب النهر، لانه ملك خاص، وليس للإمام ولاية النظر في الملك الخاص لإنسان بتقديم غيره فيه عليه، بل هو في ذلك كسائر الرعايا ، وإنما يثبت له حق الاخذ من المالك عند تحقق الضرورة وخوف الهلاك على المسلمين، بشرط العوض، كما يكون لصاحب المخمصة، فلهذا لا يعتبر إذن الإمام هنا » اهـ.

- لا يقتصر الاخذ من المالك هنا على بلوغ المسلمين حد الضرورة كما تفيد عبارة السرخسي، بل يكفي أن يحتاجها المسلمون: اي ان يشق عليهم الامر وتتعسر معيشتهم، يدل عليه قول ابن تيمية في مجموع الفتاوى، جـ ٢٨ ، ص ١٠٠ : « وما احتاج إليه الناس حاجة عامة فالحق فيه لله ».

وبناء على هذه النظرة يُعطي الإسلام السلطة امتياز استملاك عقارات الأفراد المملوكة لهم ملكية خاصة ، إذا تعارضت هذه الملكية مع مقتضيات المصلحة العامة، مع ضمان قيمة هذه العقارات لمالكيها من الأفراد دون وكس أو شطط.

ومن ذلك ما فعله النبي ﷺ مع الغلامين الأنصاريين، حيث تملك العقار المملوك لهما لمصلحة المسلمين ليبني عليه مسجدا، ونقدهما ثمنه [1].

وكذا فعل عمر وعثمان رضي الله عنهما في عهديهما، حيث أرادا توسعة المسجد الحرام، فابى أصحاب الدور حول المسجد أن يبيعوا للدولة ، فامرا بهدم هذه الدور جبراً عن أصحابها، ووضعا أثمانها في بيت المال، ثم جاء أصحابها بعد ذلك واخذوها.[2]

وانسجاماً مع هذه النظرة أيضا ، ووفاءً بما تتطلبه المصلحة العامة في ميدان تسيير المرافق العامة بشكل دائم وكفؤ، يُعطي الإسلام السلطة أو الإدارة العامة في الدولة الإسلامية امتياز (أو سلطة تقديرية) تنظيم هذه المرافق ابتداء، وتنظيم علاقتها كإدارة عامة بموظفي هذه المرافق، وكذا امتياز تغيير وتعديل هذه النظم واللوائح بما يتمشى مع الزمان والمكان والظروف المتغيرة تحقيقا للمصلحة العامة، بحيث تتمكن الإدارة العامة من تقديم الأصلح في إدارتها وتسييرها للمرافق العامة ، وبما لا يخالف للشريعة نصاً أو مقصداً، ويعرف هذا الامتياز في القانون الإداري المعاصر بمبدأ « قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل »[3]، ويجري المداد في كتب الإدارة العامة اليوم بما يوحي بانه نتاج للعقلية القانونية الفرنسية، التي تصنفه كاحد المبادئ الرئيسة التي تقوم عليها الإدارة العامة ، في حين أنه يعتبر الثمرة الطبيعية للفكر الحقوقي الإسلامي تاصيلاً وتطبيقاً ، حيث نص عليه علماء المسلمين في مؤلفاتهم الفقهية كما طبقته الإدارة الإسلامية في دولة الإسلام عبر تاريخها[4] ، ومن ذلك :

- قول الماوردي : « وإذا غيرت الولاة أحكام البلاد ومقادير الحقوق فيها ، اعتبر ما فعلوه ، فإن كان مسوغا في الاجتهاد لأمر اقتضاه، لا يمنع الشرع منه: لحدوث سبب يسوغ الشرع الزيادة لأجله أو النقصان لحدوثه جاز، وصار الثاني هو الحق المستوفى دون الأول، ... وإن كان ما أخذ به الولاة من تغيير الحقوق غير مسوغ في الشرع، ولا وجه في الاجتهاد، كانت الحقوق على الحكم الأول، وكان

---

(١) انظر : البخاري ، الصحيح ، حديث رقم (٣٩٠٦) .

(٢) انظر : الطبري، التاريخ ، جـ ٤ ، ص ٦٨ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٠٥ .

(٣) انظر : كنعان، القانون الإداري الاردني، جـ ١ ، ص ٣٤٥ .

(٤) انظر : القطب ، نظام الإدارة في الإسلام ، ص ٢٣٠ .

الثاني مردوداً، سواء غيروه إلى زيادة او نقصان، لان الزيادة ظلم في حقوق الرعية، والنقصان ظلم في حقوق بيت المال »[1] اهـ.

ويلاحظ من خلال هذا النقل اشتراط الماوردي لاعتبار هذا التعديل شرطين :

الأول : أن تستهدف الإدارة من خلال التعديل المصلحة العامة فقط، المتمثلة في حقوق الرعية وحقوق بيت المال، لا أن يكون باعثه الهوى والمصلحة الخاصة للقائمين على السلطة.

الثاني : أن يكون هذا التعديل ثمرة لاجتهاد صحيح منضبط بقواعد الاجتهاد الشرعي المعروفة ، وهذا الشرط ضامن لتحقق الشرط الأول.[2]

ولا شك أن التاكد من شرعية التعديل إنما يعود إلى : أهل الحل والعقد في الأمة ، وكذا السلطات القضائية الإداربة في الدولة أو ما يعرف إسلاميا بولاية المظالم.

- ومنه أيضا قول الماوردي في تقدير الإدارة لعطاء الجندي : « وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة ... فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدار في عطائه، ثم تعرض حاله في كل عام ، فإن زادت رواتبه الماسة (الحاجات المعيشية الأصلية) زيد ، وإن نقصت نقص »[3] اهـ.

- ومنه قول أبي يوسف مخاطبا هارون الرشيد : « فأما الزيادة في أرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجري عليهم ، فذلك إليك ، يكون ذلك موسعاً عليك ، وكل ما رأيت أن الله تعالى يصلح به أمر الرعية فافعله ، ولا تؤخره، فإني أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب »[4] اهـ.

- ومنه قول القلقشندي : « ديوان الرواتب : وفيه مرتبات الوزير فمن دونه إلى الضوي (أقل الموظفين شأناً) ... وكان استيمار الرواتب يعرض في كل سنة على الخليفة ، فيزيد من يزيد، وينقص من ينقص » اهـ[5]

- ومنه تغيير عمر بن الخطاب لنظام تقسيم الغنائم العقارية ، حيث أخرجها من كونها حقا للجند

---

(١) الماوردي : الاحكام السلطانية ، ص ٢٦٠.

(٢) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٥ مقارناً.

(٣) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٥٦.

(٤) أبو يوسف، الخراج، ص ١٨٧.

(٥) القلقشندي ، صبح الأعشى، جـ٣ ، ص ٥٦٧.

الذين خاضوا معركة الاستيلاء عليها إلى كونها مصدراً للدخل الثابت للدولة، تنفق منه على مصالح المسلمين الجهادية في كل وقت حاضراً ومستقبلاً ، وذلك من خلال «عقد الخراج» الذي أبقى بموجبه هذه الاراضي في يد أصحابها من أهل البلاد المفتوحة ، على أن يدفعوا مبلغا معينا من المال، يتناسب مع إنتاجها الزراعي، من غير أن يكون مرهقا لاهلها، بما يشبه عقد الإجارة. [1]

ويتفرع على ما سبق أنّ الإسلام يُعطي الصلاحية للسلطة العامة في أن تتولى بالشورى والمشاركة عملية تنظيم علاقة الموظف العام (مصلحة خاصة) بالإدارة العامة (مصلحة عامة) ، بحيث تقوم تقنينا بتصميم كامل العلاقة ، وتتولى تحديد كل الالتزامات المتبادلة بين طرفيها (الموظف العام والإدارة العامة) ، دون أن تترك لسلطان الإرادة الفردية للموظف عند تعيينه في الوظيفة العامة اي دور في تحديد هذه الالتزامات ، بحيث يقتصر دوره فقط على الرضا بالدخول في هذه العلاقة أو رفض الدخول فيها.

وعلى السلطة في تنظيمها لهذه العلاقة وتحديدها لالتزاماتها المتبادلة أن تراعي كلا المصلحتين العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة وعدم تعطلها ، والخاصة المتمثلة في الأمن الوظيفي للموظف العام، وإن كان هذا الأمن الوظيفي في المحصلة هو مصلحة عامة ، لأنه يحفز الموظف على الولاء أولاً والانتاج والإبداع ثانيا ، وعليها أن تراعي أيضا نظرة الإسلام للحقوق، وقواعده في التعامل معها إن تعارضت، وأن تراعي ثالثا أن يكون اجتهادها سائغاً في الشرع ، غير خارج عن قواعده ومقاصده في التشريع.

---

(١) انظر : ابو يوسف، الخراج، ص ٢٤ ـ ٢٧، الزرقاء ، المدخل ، جـ ١ ، ص ١٦١ .

ـ يستطيع الناظر في الروايات التاريخية التي حملت لنا قصة هذا التعديل أن يتعرف على : لماذا ؟ وكيف ؟ ينبغي أن تعدل السلطة او الإدارة العامة نظام مرفق عام ؟

أما لماذا تعدل السلطة ؟ فللمصلحة العامة لا للاهواء الشخصية ، وقد بيّن عمر وجه المصلحة العامة عندما اعترض عليه من اعترض قائلاً : « ارايتم هذه الثغور، لا بد لها من رجال يلزمونها، ارايتم هذه المدن العظام ... لا بد لها من أن تشحن بالجيوش وإدرار العطاء عليهم ، فمن اين يُعطى هؤلاء إذا قسمت الارضون والعلوج ؟ » اهـ .

واما كيف تتخذ قرار التعديل ؟ فكما فعل عمر :

١ـ الحرص اولاً على كون التعديل دستوريا ، اي ثمرة لاجتهاد منضبط بقواعد أصول الفقه ، لا يخالف للشريعة نصا ولا مقصدا.

٢ـ الحرص ثانيا على ان يكون اجتهاداً جماعيا ، لان الجماعة أبعد عن الخطأ من الفرد، وقد كان سلوك عمر في هذا الباب مثاليا حيث :

أ ـ استشار من يتعلق بهم القرار وهم الجند ، فطلبوا منه أن يستشير أهل الحل والعقد .

ب ـ فاستشار أهل الحل والعقد من كبار المهاجرين والانصار ، فوافقه اغلبهم ، وهم من أهل الاجتهاد والعلم.

٣ـ عرض قراره بالتعديل بعد الاستشارات السابقة على المسلمين مسبباً بالمصلحة العامة ، مشفوعاً بالادلة الشرعية المثبتة له وفق قواعد الاجتهاد الصحيح.

٤ـ طابت نفوس الجند للقرار الجديد ، وانحسم الخلاف ، فباشر عمر التنفيذ .

كما يعطيها الإسلام أيضا الصلاحية في تعديل وتغيير التزامات هذه العلاقة ، دون ان يكون للموظف العام أن يحتج بالوضع السابق لهذا التعديل، على أن تراعي الالتزام بشرطي اعتبار التعديلات السالف ذكرهما .

ولا شك ان تولي السلطة تنظيم هذه العلاقة بقانون أو لائحة يؤدي إلى تطابق أوضاع الموظفين ذوي المراكز المتماثلة، ويمنع الظلم والمحاباة ، ويحقق المساواة بينهم، لان الالتزام إذا كان يفرضه القانون ، كما يكون حجة على الفرد يكون حجة على الإدارة أيضا ، ولذا لا يجوز للإدارة عندئذ أن تمنح امتيازات لبعض الموظفين عند تعيينهم لا يثبتها لهم القانون المنظم للعلاقة، أو ان تحرمهم منها .

كما أن البعد الديني في الوظيفة العامة الإسلامية يفرض تاثيره على احكام هذه العلاقة عند تنظيمها ، على اعتبار ان أهداف الوظيفة العامة التي تسعى لتحقيقها هي أهداف شرعية ، ولذا توصف الوظائف العامة من قبل الفقهاء المسلمين بانها مناصب وولايات دينية وشرعية ، وهي تتردد ما بين عبادة بالمعنى الخاص (أو طاعات محضة) وعبادة بالمعنى العام، وبهذا يختلف العمل في الوظيفة العامة من حيث طبيعته وقيمته عن العمل في الوظيفة الخاصة أو القطاع الخاص، فالأول طاعة في محراب عبادة ، والثاني مكايسة في سوق تجارة وربح ، ومن المعلوم أن العابد يحكمه في عبادته التكليف والتوقيفية، بينما التاجر يتصرف في سوقه بالاختيار والتوفيقية .

وبعد التأصيل ياتي الآن دور التدليل والتمثيل على ما تقرر آنفا ، من خلال استعراض بعض أحكام علاقة الموظف العام بالدولة كما قررها الفقهاء المسلمون ، وكما عملت بها الإدارة الإسلامية في عصورها المختلفة :

١ـ فيما يتعلق بتعيين الموظف العام : فإن عملية التعيين تاخذ في الحقيقة صورة « التكليف » من الإدارة و « الإذعان » من الموظف ، أي تتم بالإرادة المنفردة للسلطة أكثر من كونها تبادلاً رضائيا من الطرفين، ويدل لذلك أن الفقهاء يقررون: انه إذا لم يوجد سوى شخص واحد يصلح للوظيفة فإنه يجبر عليها بالإرادة المنفردة للإدارة العامة ، ولا يلتفت إلى قبوله أو رفضه [١].

وإنما اشترط رضا الموظف المنوي تعيينه في غير هذه الحالة ـ مع قدرة الدولة على التعيين من طرف واحد لو أرادت [٢]ـ من باب الحرص على العمل الإداري ، لأنه لا ينجح ولا يحقق نتائجه بالإكراه، ويدل لذلك :

---

(١) قال ابن عابدين في الحاشية، جـ٥ ، ص ٣٦٨ : « لو تعين (يعني القضاء) عليه، هل يجبر على القبول ولو امتنع ؟، قال في البحر : لم أره، والظاهر ،نعم ، وكذا جواز جبر واحد من المتاهلين » اهـ.

(٢) قال ابن تيمية في المجموع جـ٢٨ ، ص ٨٧ : « والإمام لو عين أهل الجهاد للجهاد تعين عليهم كما قال النبي صلى الله عليه وسلم : « وإذا استنفرتم فانفروا » ، أخرجاه في الصحيحين » اهـ.

-ما أخرجه ابو داود عن ابي مسعود الانصاري قال : بعثني رسول الله ﷺ ثم قال : انطلق ابا مسعود ، لا الفينك يوم القيامة تجيء، وعلى ظهرك بعير من إبل الصدقة، له رُغاء، قد غللته ، قال : إذاً لا أنطلق، قال : إذاً لا اكرهك »[1] اهـ.

-قال ابن إسحاق : وبعث رسول الله ﷺ عبدالله بن جحش ... في رجب مَقْفله من بدر الأولى، وبعث معه ثمانية رهط من المهاجرين ، ليس فيهم من الانصار أحد، وكتب له كتاباً ، وأمره الا ينظر فيه حتى يسير يومين، ثم ينظر فيه، فيمضي لما أمره به، ولا يستكره من اصحابه أحداً »[2] اهـ.

-ما أخرجه أحمد : أن عثمان رضي الله عنه قال لابن عمر رضي الله عنهما : « اقض بين الناس، فقال : لا اقضي بين اثنين، ولا أؤم رجلين، اما سمعت النبي ﷺ يقول: من عاذ بالله ، فقد عاذ بمعاذ، قال عثمان رضي الله عنه :بلى ، قال : فإني أعوذ بالله أن تستعملني، فاعفاه ، وقال : لا تخبر بهذا أحداً » اهـ[3].

ويعود السبب في ضعف اعتبار الرضا من الموظف المنوي تعيينه في الوظيفة العامة إلى أمرين :

أ-تقديم اعتبارات المصلحة العامة على الخاصة.

ب-اعتبار الرضا حاصلا من الموظف سلفاً ، لأن قرار التعيين من الإدارة إنما هو أمر الإمام متوجهاً للموظف، وللإمام حق الطاعة على أفراد الجمهور بموجب عقد البيعة[4].

٢-إن السلطة أو الإدارة العامة ليست حرة في اختيار من تشاء لشغل الوظيفة العامة، بل لا بد من أن تتوافر في المختار شروط تعود إلى القوة والأمانة ، بحيث يكون أصلح الموجودين لشغلها، وهي شروط شرعية يحددها الشارع سبحانه صاحب الحق في الوظيفة العامة ، والإدارة فقط مكلفة من قبله بالتطبيق الأمين لإرادته سبحانه، وهي شروط ترجع إلى تحقيق المصلحة العامة، والمطلوب من الإدارة في تحقيقها لهذه المصلحة أن تبذل الجهد الأقصى، وأن تختار الأصلح من التدبيرات دائما، ولذا لا تملك أن تقدم مفضولا من المرشحين للوظيفة على فاضل؛ وهذا خلاف ما يحدث في العقود الخاصة ، حيث يجوز للفرد أن يستأجر من يشاء لإنجاز أعماله، حتى وإن خلا هذا الأجير من شرطي القوة والأمانة ، لأن الإنسان مسلط على حقه ، وقد يتساهل فيه، وله ذلك، لكن حق الله أو المصلحة العامة لا يجوز

---

(١) اخرجه ابو داود في سننه برقم (٢٩٣١).

(٢) ابن هشام ، السيرة ، جـ ٢ ، ص ١٧٨.

(٣) اخرجه أحمد في مسنده، جـ ١١ ، ص ٦٦.

(٤) انظر : ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٨، ص ١٨٤.

التساهل فيها ، والدليل على ذلك : ما أخرجه الحاكم عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : قال رسول الله ﷺ : « من استعمل رجلاً من عصابة ، وفي تلك العصابة من هو أرضى منه، فقد خان الله، وخان رسوله، وخان المؤمنين »[1] اهـ.

٣- لما كان العمل الذي يقوم به الموظف العام حقا لله، عام النفع للمسلمين، وكان قد وجب عليه عينا ، لمباشرته إياه دون الآخرين من المؤهلين، فإذا كان يترتب على تركه له بالانعزال أو الاستقالة إضرارٌ بالمسلمين، من حيث تعطيل سير المرافق العامة، فإنه يمنع من ذلك شرعاً، ولذلك حالتان :

أ- أن يكون ثمة في المسلمين من يمكن أن يقوم مقامه في عمله ، لكن يستغرق إحلال آخر محله بالنقل أو التعيين وقتا ، فهنا على الإدارة شرعاً ألا تقبل استقالته في الحال، بل تجبره على الاستمرار في عمله لحين حلول البديل عنه، وذلك دفعاً للضرر العام - المتمثل في تعطيل سير المرافق العامة - بالضرر الخاص ، فلو ترك الموظف العمل قبل وصول البديل عنه رغما عن الإدارة ، فإنه يكون آثما شرعاً ، لأنه ترك واجبا متعينا عليه ، فولايته كما قلنا شرعية ، وعمله في الحقيقة نهوض بتكليف ديني ، ولذا يجب على الإدارة هنا أن تحتاط لمثل هذه الحالات بتدبير شرطي قانوني يحقق المقصود، ويدفع أضرار الاستقالات المفاجئة من العمل ، وذلك بأن تشترط على الموظف إعلامها بنيته الاستقالة وترك العمل قبل مدة مناسبة.

قال الكمال بن الهمام : « وينعزل القاضي بعزل نفسه إذا بلغ السلطان .... وقيل : لا ينعزل القاضي بعزل نفسه، لأن قضاءه صار حقاً للعامة، فلا يملك إبطاله » اهـ[2].

وقال ابن عابدين : « ما دام أهلاً للقضاء لا يملك عزل نفسه ، لما فيه من تغرير السلطان ، وإبطال حقوق المسلمين ، فإذا عزل نفسه ، وعلم السلطان أنه يعجز عن القيام به، فإنه يخرجه عنه، ويكون إخراجه بإقامة غيره مقامه » اهـ[3].

ب- ألا يكون في المسلمين من يقوم مقامه في العمل ، فيجب على الإدارة هنا أن تجبره على البقاء والعمل، وقبل الإدارة فإن الله صاحب الحق في عمله يجبره على البقاء ، لأنه لا قادر على تحقيق مصلحة عمله العامة سواه ، فليس له الترك ، ويأثم بالامتناع، وتأثم الإدارة بعزله أو قبول استقالته .

---

(١) أخرجه : الحاكم في مستدركه ، جـ ٤ ، ص ٩٣ ، وانظر : العز بن عبدالسلام ، قواعد الأحكام، جـ ٢ ، ص ٧٥، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ٢٦١ ، السرخسي ، المبسوط ، جـ ١٦ ، ص ١٠٩.

(٢) الكمال، فتح القدير ، جـ ٧ ، ص ٢٦٤.

(٣) ابن عابدين، الحاشية ، جـ ٧ ، ص ٣٨٦.

- أخرج الطبري : « ولما أحرز عتبة (ابن غزوان) الأهواز وأوطأ فارس ، استأذن عمر في الحج ، فأذن له، فلما قضى حجه استعفاه، فأبى أن يعفيه ، وعزم عليه ليرجعن إلى عمله ، فدعا الله ثم انصرف » اهـ.[1]

- قال العز بن عبدالسلام: « وأما الولايات، فإنْ تعيَّن المتولي ، ولم يوجد من يقوم مقامه، فإنها لازمة في حقه ، لا يقبل العزل ولا الانعزال ، إلى أن يوجد من يقوم مقامه ، فينفذ العزل والانعزال ، فلو عزل الإمام أو الحاكم أنفسهما ، وليس في الوجود من يصلح لذلك، لم ينفذ عزلهما أنفسهما لوجوب المضي عليهما »[2] اهـ.

٤- يقرر الفقهاء أيضا قاعدة في إقالة الموظف العام من وظيفته وهي : أن الموظف العام لا يجوز عزله من وظيفته من غير سبب . والمقصود بالسبب هنا ثلاثة أمور :

أ- عدم الأهلية . ب- الخيانة . جـ- إلغاء الوظيفة العامة التي يشغلها .

كما يقررون أيضا أن على الإدارة أن تحاول التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة بكفاءة، وبين المصلحة الخاصة المتمثلة في بقاء الموظف في وظيفته ، في حالة حصول التعارض بينهما ، فإن تعذر التوفيق واستحكم التعارض عزلت الموظف العام تقديما للمصلحة العامة .

يقول الماوردي : « وأما العزل فضربان : أحدهما : ما كان في غير سبب ، فهو خارج عن السياسة ، وقد قيل : « العزل أحد الطلاقين » ، كما أنه لا يحسن الطلاق لغير سبب، كذلك لا يحسن العزل لغير سبب ، وإذا لم يثق الناظر باستدامة نظره مع الاستقامة، عدل عنها إلى النظر لنفسه، فعاد الوهن على عمله ، ... وقيل : ليس جزاء من سرك أن تسوءه ... ، والضرب الثاني : أن يكون العزل لسبب دعا إليه ، وأسبابه ... أن يكون سببه خيانة ظهرت منه، فالعزل من حقوق السياسة، مع استرجاع الخيانة، والمقابلة عليها بالزواجر المقومة، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ... أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيبته، فهذا السبب موهن للسياسة، والوزير فيه بين خيارين : إما أن يعزل بمن هو أقوى وأهيب، وإما أن يضم إليه من تتكامل به القوة والهيبة، وخياره فيه معتبر بالأصلح، ويجوز أن يقلد بعد صرفه ما لا يستضر فيه بضعفه ... أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ... فإن كان فضل كفايته مؤثرا في زيادة العمل به، كان عزل الناظر به من لوازم السياسة ، ولم يسغ فيها إقراره على عمله ....

---

(١) الطبري، التاريخ ، جـ ٤ ، ص ٨٢ .

(٢) العز بن عبدالسلام، قواعد الأحكام ، جـ ٢ ، ص ١٢٨ ، وانظر الجويني، الغياثي، ص ٢٣٥ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٨ ، ص ٢٦ .

ان يكون سببه أن يخطب عمله من الكفاة من يبذل زيادة فيه .... فإن ظهر موجب الزيادة ... (وكان) موجبها فضل كفاية الباذل ، فيجب عزله بالباذل دون غيره ... ان يكون سببه ان الناظر مؤتمن، فيخطب عمله ضامن » اهـ .[1]

ويلاحظ من خلال هذا النص ما يلي :

أ ـ تقرير الفقهاء المسلمين والإدارة الإسلامية لحق الموظف العام بالاستقرار في وظيفته كصورة من صور الأمن الوظيفي للموظف، الضروري لإخلاص الموظف وولائه في عمله للإدارة، وربط الاستقرار الوظيفي للموظف بالاستقامة والكفاءة، فلا استقرار إلا لمستقيم كفؤ.

ب ـ إن في تقرير الماوردي أن العزل أحد الطلاقين، وتسميته التقدم لطلب الوظيفة العامة « خطبة » ما يدل على أن علاقة الإدارة بالموظف العام تشبه علاقة الزوج بزوجته في عقد الزواج من بعض الوجوه، وقد تتبع الباحث أوجه الشبه بينهما فوجدها متعددة مثيرة للاهتمام، وتكشف عن فقه هذا العالم الإسلامي وفهمه العميق لطبيعة هذه العلاقة ، كما أن ملاحظة وجه الشبه هذا له دور مهم في تكييف العلاقة كما سيأتي قريبا، ولذا يعرضه الباحث هنا ، وتتلخص أوجه الشبه في الآتي :

أولاً : كلاهما أعني « علاقة الموظف بالإدارة » و « الزواج » من التصرفات التي يتولى التشريع فيها تنظيم كامل التصرف، وتحديد الالتزامات المتبادلة بين الطرفين، بحيث تصبح هذه الالتزامات قانونا ملزما للطرفين ،لا يجوز الخروج عليه ،أو الاتفاق على خلافه عند إنشاء التصرف ، وهذا النوع من الالتزامات هو ما يسميه الفقهاء بـ « مقتضى العقد »[2]، وعليه فلا يبقى من دور لإرادة أطراف العلاقتين هنا سوى قبول الدخول في هذه العلاقة أو رفضها، وإن كان حتى هذا الدور يتم تجاوزه في بعض حالات الوظيفة العامة كما أسلف الباحث، ولا شك أن تدخل المشرع في تحديد الالتزامات في التصرفات والعقود إنما تزداد مساحته ، وتتغلب على المساحة المتروكة لإرادة العاقدين، كلما كان التصرف أو العقد يتعلق بمصالح عامة، أو كان أحد العاقدين في مركز ضعيف، فيتدخل المشرع لضمان المحافظة على المصلحة العامة، وحماية الضعفاء ، وضمان تحقيق أهداف العقد أو التصرف التي شرع سببا لتحقيقها، إذ لو ترك الأمر لإرادات أطراف العلاقة في مثل هذه الحالات دون تنظيم وتحديد لهدرت المصالح العامة ، وظلم الضعفاء، وامتنع تحقيق مقاصد الله في خلقه، أما التصرف أو العقد الذي يكون طرفاه مصلحتين خاصتين، فالميدان الأوسع فيه إنما يكون لمبدأ سلطان الإرادة العقدية، أو الالتزامات الإرادية المتبادلة لكلا

---

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٩ ـ ١٢٣ .

(٢) انظر : الزرقاء، المدخل، جـ ١ ، ص ٤٤٣ .

الطرفين، لكن ضمن حدود النظام العام والاخلاق وعدم مخالفة مقتضى العقد الذي يحدده التشريع في كل عقد ، ومثال ذلك عقود المعاوضات المالية كالبيع والإجارة والشركة .... الخ .[1]

يقول الدكتور الزرقاء : « ومبنى النظر الفقهي في كون ترتيب آثار العقود من عمل الشارع هو أن العقد سبب شرعي، فهو طريق يرسمه الشرع ليصل بسالكيه إلى نتائج حقوقية يقرها بينهم، فإلى الشارع يعود تحديد هذه النتائج ، وإنما تستمد إرادة العاقدين سلطانها منه بالمقدار والحدود التي يحددها لها، فإن للشرع نظاماً يحميه، فهو الكفيل بإقامة الحدود بين الحقوق الخاصة وإرادات أصحابها من جهة ، وبين المصالح العامة وإرادة الشارع من جهة أخرى، كما أن الشارع أيضاً هو الكفيل بتنظيم تلك الحقوق الخاصة بين الناس بناءً على مباشرتهم لأسبابها، حفظاً للتوازن، ومنعا للتغابن، وضبطا لنظام التعامل[2].... فلا مجال إذاً للقول بان إرادة المتعاقدين وحدها هي التي تنشيء الالتزامات وتحدد آثارها ، بل يجب أن تخضع لحدود يتولى الشارع تعيينها ، وهذه الحدود والقيود التي يقيد بها التشريع مبدأ سلطان الإرادة تختلف باختلاف أنواع الحقوق والعقود وموضوعاتها : ففي الحقوق العامة والالتزامات الناشئة عنها لا سلطان لإرادة الملتزم أصلا،بل للقانون وحده، وفي عقد الزواج ونتائجه ينحصر سلطان إرادة العاقدين في أصل العقد، أي في قبول التعاقد أو رفضه بمحض حريتهما ، أما القيود الشكلية في عقد الزواج، وكذا آثاره والتزاماته بين الزوجين، فيرتبها القانون على وفق ما يقتضيه تنظيم شئون الأسرة، والمصالح الاجتماعية التي مرجع تقديرها إلى الشارع .... أما الحقوق الشخصية والالتزامات، فهي الميدان الأوسع لمبدأ سلطان الإرادة العقدية ضمن حدود : الآداب العامة والنظام العام والنصوص القانونية الخاصة عندما تكون آمرة بحكم إلزامي... ففي هذا الميدان وهذه الحدود يعقد الإنسان ما يشاء من العقود، ويحدد آثار عقده بإرادته المحضة »[3] اهـ.

ثانيـــا : كلاهما تصرف ينشأ عنه ولاية وسلطة لطرف على آخر ، بحيث يكون للإدارة ولاية وسلطة على الموظف العام ، ولها بموجب ذلك حق الطاعة عليه، ولها أيضا الحق في تأديبه إذا أساء ، وكذلك الحال في الزواج، حيث الزوج له حق القوامة على الزوجة، يامرها فتطيع، وله أن يؤدبها إذا أساءت، لكن في كلا العلاقتين يجب على صاحب الولاية والقوامة أن يفهم أن الرجحان الذي اختصه الشارع به في علاقته مع الطرف الآخر إنما هو رجحان أعطيه لاستجلاب المصلحة العامة والخير للمجتمع والأسرة، لأنه في نظر الشارع الأقدر على ذلك ، فهو رجحان عدل وإحسان لا رجحان عسف وظلم.

---

(١) انظر : الخفيف ، التصرف الانفرادي ، ص ١٠٣ ، ٦-٧.

(٢) الزرقاء، المدخل ، جـ ١ ، ص ٤٧٣.

(٣) المرجع السابق، جـ ١ ، ص ٥١٨.

ثالثـا: يتفرع عن المعنى السابق أن الشارع قد جعل حق إنهاء العلاقة بيد الإدارة في علاقة الوظيفة العامة عزلاً، وبيد الزوج في علاقة الزواج طلاقا ، وقيد العزل والطلاق ليكونا مشروعين بقيد السببية، بمعنى أنه لا بد من سبب للعزل أو الطلاق ، أما إيقاعهما من غير سبب فإنه تعسف محرم لا يليق بعاقل مؤتمن على مصلحة دولة أو أسرة.

رابعاً : كلاهما لا يتحقق المقصود من ورائه إلا بتأبيده، فالتأقيت في الوظيفة العامة ينافي المصلحة العامة في دوام سير المرافق العامة غالباً ، لأن تسييرها يحتاج إلى خبرة لا تكتسب إلا بالمكوث في المنصب مدة طويلة، ولأن التأقيت أيضا يدفع الموظف إلى الاهتمام بمصلحته الخاصة أكثر من المصلحة العامة لعدم شعوره بالأمن ، وذلك مضر بالمرافق العامة ولا ريب، وكذلك الحال في الزواج ، فإن ثماره من النسل، والاستقرار النفسي، والعفة لطرفيه، وتوطيد الأواصر بين عائلتي الزوجين، لا يمكن تحقيقها من غير ديمومة العلاقة وعدم تأقيتها .[1]

خامساً : كلاهما لا يسميه العلماء « معاوضة مالية » بالرغم من أن معنى المعاوضة المالية فيه ،إذ كلاهما « بذل مال بإزاء المنافع من الغير »[2] ، لكن العلاقة بين الأطراف في كلا التصرفين لما لم تكن علاقة مادية ربحية صرفة، كما هو الحال في المعاوضات المالية كالبيع والإجارة وغيرهما، لم تصنف هاتان العلاقتان ضمن المعاوضات المالية، فالعلاقة في الوظيفة العامة علاقة طاعة لله بتحقيق المصالح العامة، أي عبادة، وفي الزواج هي علاقة مشاركة بين رجل وامرأة ، لإقامة حياة إنسانية ، وتحقيق مقاصد : النسل والعفة والوحدة بين المسلمين ، والمهر والنفقة فيها ليسا مقصودين لذاتهما، كما أن الراتب في الوظيفة ليس ثمنا لما يقوم به الموظف من عمل ، فالثمنية هنا ليست مقصودة، ولذلك يصح العقد في كل من العلاقتين من غير تسمية المهر في الزواج والراتب في الوظيفة العامة، ولو كانتا معاوضة لبطلتا بجهالة العوض ، وأيضا فإن الفقهاء لا يسمون العوض المالي في كلا العلاقتين « أجراً أو ثمناً » ، ففي الزواج يسمى مهراً وصلة وصدقة ونحلة ونفقة، وأما في الوظيفة العامة فالأعواض المادية فيها على اختلاف أنواعها لم يجد الباحث بعد البحث والتتبع الدقيق لعبارات العلماء من يسميها أجرة أو ثمنا، نعم وجد من يقول « هي بمنزلة الأجرة »،ومن يقول عن علاقة الوظيفة «هي بمنزلة الإجارة » أو تشبه الأجرة[3] ، لكنهم لا يطلقون أبداً وصف « الإجارة» على العلاقة أو « الأجرة » على العوض

---

(١) انظر : العز بن عبدالسلام، قواعد الأحكام ، جـ ٢ ، ص ١٣٠.

(٢) انظر : القرافي ، الفروق ، جـ ٣ ، ص ٤، الزرقاء ، المدخل ، جـ ١ ، ص ٥١٢ .

(٣) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٤٧ ، الشربيني، مغني المحتاج ، جـ ٤ ، ص ٢٢٠ ، الكاساني ، البدائع ، جـ٧، ص ١٣-١٤، السرخسي، المبسوط، جـ ١٦ ، ص ١٠٢ .

المالي، بل سموا الأعواض المالية أسماء كثيرة فقالوا : رزق وعطاء ومرتب وجاري وإقطاع ووظيفة ومشاهرة وجامكية وسهم غنيمة وفيء ونفل وصلة وتعويض وإعانة ونفقة[١] ، أما العلاقة الوظيفية نفسها - بالاحكام التي مرت - فلا يسمونها «إجارة» ولكن يسمونها «ولايات» أو يقولون إنها «إرزاق»[٢] إشعاراً منهم بالفرق بينهما ، وتنزيها للوظيفة العامة ان تكون معاوضة مالية محضة ، لانهم يرون أن في ذلك تضييعا لمعنى العبادة فيها ، ولذا لما تكلم الخطيب الشربيني في مغني المحتاج عن استعانة الإمام بالكفار في الجهاد، أوصى الإمام بان «يستاجرهم استئجاراً» للقتال لا ان «يرزقهم»، وعلل ذلك بقوله : «والاولى ان يستاجرهم لان ذلك أحقر لهم»[٣] ، حيث عدّ الإرزاق شرفا لا يستحقونه، لانها علاقة فيها ديمومة ومزيد اعتناء بالموظف الذي يؤدي الوظيفة بروح العبادة، بينما الكافر مجرد مقاتل مؤقت يقصد المنفعة المادية، لا عابد مجاهد ، فيستحق مقابل قتاله أجراً وثمناً لا رزقاً أو سهم غنيمة.

سادسا : يتفرع عن المعنى السابق أن الفقهاء إذا كانوا لا يعدون ما ياخذه الموظف والزوجه من مال في كلا العلاقتين «الإرزاق» و «الزواج» أجراً أو ثمناً مقابل منفعة على سبيل المعاوضة المالية ، فكيف إذاً كيفوا وبم برروا أخذ الموظف العام ما ياخذه من امتيازات مالية، وأخذ الزوجة المهر والنفقة ؟.

يقولون : إن الموظف العام وكذا الزوجة كلاهما محبوس على سبيل التفرغ لمصلحة الإدارة العامة وبالمحصلة لمصلحة المسلمين في الأول ، ولمصلحة الزوج في الثاني، بحيث يمتنع الاثنان عن الكسب والارتزاق للإنفاق على نفسيهما، وهما محتاجان للنفقة ، ولو تركا عملهما في الوظيفة والأسرة لفاتت مصلحة المسلمين ومصلحة الزوج والأسرة ، فيكون العدل أن يقوم المنتفع من احتباسهما بكفالة معيشتهما ، إعانة لهما على الحياة الكريمة، وضمانا لاستمرار أدائهما لرسالتيهما المقدستين، ولذا سُمي المبلغ المعطى لهما رزقاً ونفقة لا أجراً وثمناً ، وبناء على هذا التكييف تنفرد الإدارة بتحديد راتب الموظف العام وامتيازاته المالية ، ويكون معيارها في ذلك كفاية حاجات الموظف المعيشية ليعيش حياة كريمة[٤].

جـ - وعوْداً لما يلاحظ من نص الماوردي في العزل وأسبابه ، فإنه يظهر من خلال النص مدى التقدير الذي تحظى به «الكفاءة» و «الجدارة» في الوظيفة العامة الإسلامية، حيث يجعل الشرع من نقصها

---

(١) انظر : المرجع السابق، ص ٢٤٤ ، ٢٤٧ ، ٢٥٤ ، ٢٦١ ، الرملي، نهاية المحتاج ، جـ ٥ ، ص ٢٩١.

(٢) انظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٤٤ ، القرافي ، الفروق ، جـ ٣ ، ص ٣ ، الرملي، نهاية المحتاج ، جـ٥ ، ص ٢٩١ ، العز بن عبدالسلام ، قواعد الأحكام ، ص ١٢٨ ، الزرقاء . المدخل ، جـ١ ، ص ٥١٢.

(٣) الشربيني ، مغني المحتاج ، جـ ٤ ، ص ٢٢١ ، وانظر : ابن تيمية ، المجموع، جـ ٣ ، ص ٢٠٧.

(٤) انظر : ابن تيمية ، المجموع، جـ ٣ ، ص ٢٠٧ ، ابن عابدين، الحاشية ، جـ ٦ ، ص ٣٨٩ - ٣٩٠ ، الكاساني، البدائع ، جـ٧ ، ص ١٣ - ١٤ ، الجويني ، الغياثي ، ص ١٨٠ - ١٨١ ، السرخسي ، المبسوط، جـ٣ ص ١٨ ، جـ ١٦ ، ص ١٠٢.

سببا من أسباب العزل من الوظيفة، كما يجيز أن يتقدم الاكفأ للإدارة ويطلب تعيينه في منصب يشغله آخر اقل كفاءة منه ، فإذا ثبت للإدارة صحة ما يدعيه عينته مكانه، ويظهر من خلال هذا الحكم خصوصية علاقة الوظيفة العامة ، واختلاف أحكامها عن أحكام العقود الخاصة التي يكون طرفاها من الجهات الخاصة، إذ في العقود الخاصة كالبيع والإجارة والزواج لا يُجيز الشرع الخطبة على خطبة الأخ، أو السوم على سومه، أو الاستئجار على استئجاره ، لانه ليس أحد الطرفين باولى بالتقديم من الآخر، في حين أن المصلحة العامة أولى بالتقديم في علاقة الوظيفة العامة أو في العقود العامة، ولذا جاز الأمر فيها، وقد نص العلماء على أنه « يجوز للمصالح العامة ما لا يجوز للمصالح الخاصة »[1] ، كما نصوا على أنه « ليس يراعي فيما يباشره الخلفاء وملوك الأمم من العقود العامة ما يراعي في الخاصة من الشروط المؤكدة »[2] ، ونصوا أيضا على أن « ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن شروط المصالح الخاصة »[3]، وكذا على أن « المصالح العامة تتسع أحكامها على أحكام العقود الخاصة »[4].

د - تشكل معالجة الماوردي لحالة نقص كفاءة الموظف عن منصبه لضعفه ولينه في القيادة تطبيقا أمنيا لقاعدة الإسلام في تقديم المصلحة العامة على الخاصة إذا تعارضتا ، والبدء أولاً بمحاولة التوفيق بينهما ما أمكن - قبل أن نقدم العامة ونقيد أو نهدر الخاصة - حفاظا على المصلحتين ، حيث الحل في نظر الماوردي ان الإدارة لها توفيقاً بين المصلحتين العامة المتمثلة في كفاءة أداء الموظف، والخاصة المتمثلة في عدم فقد الموظف وظيفته ، لها أن تعزله من منصبه الذي عجز عنه ، وتوليه منصبا آخر يتناسب مع قدراته، أولها مثلاً أن تجمع معه في منصبه من يكمل معه نقصه، وبذلك توفق بين المصلحتين وتدفع المفسدتين، فيصبح الأمر مصلحة كله ، حتى إذا كان عجزه وتقصيره يجعله غير مؤهل لأي عمل، يحسم الماوردي الأمر بوجوب عزله حيث يقول : « وإن كان (عجزه) لقصور منته وضعف حزمه، لم يكن أهلا لتقليد ولا عمل، وقد روى عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال : « لا تلزموا أنفسكم حق من لم يلزم نفسه حقكم »[5] اهـ.

٤- وتدليلاً على اعتماد النظرة الإسلامية مبدأ الأمن الوظيفي للموظف، إبان تنظيمها علاقة الموظف بالإدارة العامة، ينص الفقهاء على وجوب تامين معاش أبناء الموظف وأهله الذين تلزمه نفقتهم إذا مات الموظف أو أصابه مرض أو إعاقة أقعدته عن العمل ، وبالمحصلة إذا كبر سنه ولم يعد قادراً على

---

(١) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام ، جـ ٢ ، ص ١٥٧ .

(٢) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، جـ ٢٧ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٤) المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٥) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٠ .

الكسب ، ويعللون ذلك بضرورة تحقيق الأمن الوظيفي للموظف ترغيبا له على البقاء في الوظيفة ، والإخلاص في العمل والانتاج ، وتحفيزا لغيره على الانضمام للعمل في خدمة الدولة .

يقول الماوردي : « وإذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحقه من عطائه موروثا عنه على فرائض الله ... واختلف الفقهاء في استبقاء نفقات ذريته من عطائه في ديوان الجيش على قولين : أحدهما : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه ، ويحالون على مال العشر والصدقة ، والقول الثاني : أنه يستبقي من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له في المقام ، وبعثا له على الإقدام، واختلف الفقهاء أيضا في سقوط عطائه إذا حدثت به زمانة على قولين : أحدهما يسقط لأنه في مقابلة عمل قد عُدم، والقول الثاني : أنه باق على العطاء، ترغيباً في التجند والارتزاق » ا هـ[1].

وإذاً هذه هي نظرة الإسلام للعلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة أو الدولة ، عرضها الباحث تأصيلاً وتمثيلاً، وهي كما يرى الناظر تشبه النظرة الفرنسية إلى حد كبير ، لكنها تتميز عنها ببعدها الديني والأخلاقي، كما تتميز عنها بانسجامها مع نظرة الإسلام للحق ، في حين إن النظرة الفرنسية للعلاقة في واد ، ونظرتها للحق في وادٍ آخر ، إذ نظرة الفرنسيين للحق فردية ، لا تنتج مثل هذه العلاقة التي تقدم المصلحة العامة ، لكنهم كما رأينا تخلوا عن فرديتهم في ميدان الإدارة العامة استجابة للضرورات العملية الواقعية ، يدل على هذه الازدواجية أنهم في ميدان علاقات العامل مع رب العمل في القطاع الخاص تركوا لهذه العلاقات أن تدار بالعقدية الفردية المتطرفة ، هذا في ابتداء الأمر، فصار لديهم ازدواج في القواعد التي تحكم القطاع الخاص وتلك التي تحكم القطاع العام، فالأولى فردية والثانية اجتماعية ، ثم أثبتت لهم الوقائع في العلاقات الحقوقية في القطاع الخاص أنه لا بد من تدخل الدولة والسلطة في العقد بين العامل ورب العمل، حماية لمصالح العامل الضعيف ، وحماية للمصلحة العامة ، من تغول الفرد وأنانيته ، فانتهى الأمر عندهم إلى علاقة تنظمها السلطة وتحدد فيها جل التزاماتها المتبادلة ، أي : لائحية لكن في إطار عقدي ، وبذلك ضعفت الفردية أو لنقل اعتدلت في القطاع الخاص أيضا[2].

أما النظرة الإسلامية فهي ذات قواعد واحدة فيما يتعلق بموقفها من الحق ، وتطبق هذه القواعد في الميدانين : القطاع الخاص أو العقود الخاصة ، وكذا في القطاع العام أو العقود العامة ؛ والعقدية الإسلامية عقدية مرنة ، لها من القدرة والطبيعة ما يمكنها من التعبير عن علاقة فرد بفرد ، أي : مصلحة خاصة في

---

(١) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٥٧ ـ ٢٥٨ .

(٢) انظر :حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٢٧ ـ ١٣٠ ، حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٧ ـ ٤٩ .

مقابل مصلحة خاصة ، أو علاقة فرد بجماعة ، أي مصلحة خاصة في مقابل مصلحة عامة ، ولذا عرف الفقه الإسلامي العقد الخاص والعقد العام ، وفي كلا العقدين يجري تطبيق نفس القواعد الحقوقية ، من تقديم المصلحة العامة عند التعارض ، وإبطال التصرف بالحق الفردي عند الإضرار بالغير اعتداءً أو تعسفاً ، وتدخل السلطة لحماية الطرف الضعيف ، والمصالح العامة ، من خلال إبطال التصرفات والعقود أو تقييدها أو تنظيم جانب من العلاقة التعاقدية أو أغلب جوانبها أو حتى جميعها إن اقتضى الأمر كما سبق بيانه ، ويبقى السبب في ظهور العقد العام بأحكام مغايرة عن العقد الخاص، أن العقد العام لما كان أحد طرفيه مصلحة عامة ، وكانت المصلحة العامة مقدمة ، وكانت القاعدة أن « المصلحة العامة كالضرورة الخاصة »[1] ، صارت جميع أحكام هذا العقد أحكام ضرورة تتسع على أحكام العقد الخاص ، بينما الأخير لا يخرج عن قواعد العقد العامة إلا في حالات تعارضه مع المصلحة العامة أو العدل أو الأخلاق أو الدين ، وهي حالات غير دائمة، فالحالة العامة في العقد العام الخروج عن القواعد ، والحالة الغالبة في العقد الخاص الالتزام بالقواعد، وقد نقل الباحث قريبا ما يشير إلى هذا التباين، وهو تباين لا يعود إلى اختلاف القواعد الحاكمة، كما هو الحال في الفقه الفرنسي، وإنما يعود إلى اختلاف ظروف وأطراف كل من العقدين، فهو اختلاف تطبيقي لا اختلاف تقعيدي، وقد أشار إلى هذا المعنى الدكتور حمدي عبدالمنعم في كتابه ديوان المظالم حيث يقول : « لم يفرق الإسلام بين روابط القانون العام والقانون الخاص ، فتسري نفس القواعد على الدولة والأفراد، إذ إن الدولة تخضع في تصرفاتها الإدارية للقواعد العامة التي يخضع لها الأفراد في تصرفاتهم ... أما القضاء المعاصر فينقسم إلى قضاء عادي يطبق قواعد القانون الخاص ، وقضاء إداري يطبق قواعد القانون الإداري ، وهي قواعد متميزة »[2] اهـ.

---

(١) العز بن عبدالسلام ، قواعد الأحكام ، جـ ٢ ، ص ١٦٠ .

(٢) حمدي عبدالمنعم، ديوان المظالم، ص ٢٥٤ ـ ٢٥٥ .

المطلب الثاني : التكييف العقدي الإرزاقي لهذه العلاقة.

يبقى بعد ذلك السؤال وهو : في أي إطار حقوقي، أو ما هو التكييف الحقوقي الذي صبّ الفقهاء المسلمون فيه هذه العلاقة باحكامها التي بينها الباحث آنفا ؟ هل هذه العلاقة عقدية أم لائحية أم هي مجرد تكليف ؟ ثم إذا كانت عقدية، فهل هي عقد إجارة[1] أم عقد وكالة[2] أم ماذا ؟

الذي حققه الباحث في تكييف هذه العلاقة أنها ليست لائحية، كما أنها ليست تكليفا محضا ، وإنما هي عقد، لكنها أيضا ليست عقد إجارة ،ولا عقد وكالة ، وإن كان فيها معنى الإجارة ومعنى الوكالة ، بل هي عقد عام مستقل قائم بذاته لا يقاس على غيره ، عقد له طبيعته وموضوعه واحكامه الخاصة التي ينفرد بها ، لا ينتمي هذا العقد إلى عقود المعاوضات المالية ، لان فيه جانبا تعبديا تكليفيا، أما اسمه فقد سماه الفقهاء المسلمون « الولايات » و « الإرزاق » ، والباحث يفضل الاسم الثاني ، فهو « عقد إرزاق » وذلك لان كلمة « إرزاق » تتضمن المعنى الذي تنطلق منه خصوصية هذا العقد، كما أنه التعبير المفضل عند الفقهاء المسلمين، ولنا أن نسميه اليوم « عقد وظيفة عامة ».

وقد ذهب بعض الباحثين إلى اعتبار هذه العلاقة « تكليف بخدمة اجتماعية محددة السلطة ، لقاء أجر معين، يختار المسلمون شاغلها اختياراً حراً »[3] ، واعتبرها آخرون « عقد عمل »[4] ، واعتبرها ثالث « عقد وكالة عامة ، وذات طبيعة خاصة ، وتقترب إلى حد كبير بما يسمى حاليا بالمركز التنظيمي أو اللائحي للموظف العام »[5] ، وهذا الأخير هو ما يتفق مع ما حققه الباحث ، وإن كان الحق أنها ليست وكالة على وجه الخصوص ، وإن كان فيها معنى الوكالة ، بل هي كما مرَّ « عقد إرزاق » أو « ولايات ».

أما إثبات ما حققه الباحث فبيانه في قسمين :

القسم الأول : إثبات أن هذه العلاقة « عقد » وليست لائحية.

يمكن الاستدلال بالأدلة التالية على عقدية علاقة « الإرزاق » أو « الولايات » :

١ـ لقد نص الفقهاء على عقدية هذه العلاقة ، ومن ذلك :

ـ قول الماوردي : « فيما يصح به التقليد (يعني تقليد الموظفين والعمال) : فإن كان نطقا بلفظ

---

(١) الإجارة : « تمليك المنافع بعوض ». قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٤٣.

(٢) الوكالة : « تفويض شخص امره إلى آخر، وإقامته مقامه في التصرف ». قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٥٠٩.

(٣) حرب، مبدأ المساواة ، ص ٩٦.

(٤) القطب ، نظام الإدارة في الإسلام، ص ٢٤٠.

(٥) محمد أنس ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام، ص ١١.

به المُوَلّي، صح التقليد كما تصح به سائر العقود ، وإن كان عن توقيع المُولّي بتقليده خطاً لا لفظاً ، صح التقليد ، وانعقدت به « الولايات السلطانية » إذا اقترنت به شواهد الحال ، وإن لم تصح به العقود الخاصة ، اعتباراً بالعرف الجاري فيه »[١] اهـ.

- وقوله أيضا عن الوزارة : « فصحة التقليد فيها معتبرة بلفظ الخليفة المستوزر، لانها ولاية تفتقر إلى عقد ، والعقود لا تصح إلا بالقول الصريح »[٢] اهـ.

- وقوله عن الإمارة : « وأما إمارة الاستيلاء التي تعقد عن اضطرار ... الخ »[٣] اهـ.

- وقوله عن الخلافة : « ولو عهد الخليفة إلى اثنين أو أكثر ، ورتب الخلافة فيهم ، فقال الخليفة : بعدي فلان ، فإن مات فالخليفة بعد موته فلان .... جاز، وكانت الخلافة متنقلة إلى الثلاثة على ما رتبها ، ... فإن قيل : هي عقد ولاية على صفة وشرط، والولايات لا يقف عقدها على الشروط والصفات. قيل : هذا من المصالح العامة التي تتسع أحكامها على أحكام العقود الخاصة » اهـ[٤].

- وقوله عن ولاية القضاء : « وولاية القضاء تنعقد بما تنعقد به الولايات ... فإذا صحت عقداً ولزوماً بما وصفنا صح فيها نظر المولي والمولى ، كالوكالة لانهما معاً استنابة » اهـ[٥].

- وقول ابن فرحون : « القضاء ينعقد بأحد وجهين : أحدهما : عقد أمير المؤمنين أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا ، والثاني : عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم، كملت فيه شروط القضاء ، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك » اهـ[٦].

- وقول ابن تيمية في أفراد الجيش : « الجهاد ... وجوبه على « المرتزقة » الذين يُعْطُوْن مال الفيء لأجل الجهاد أوكد ، بل هو واجب عليهم عيناً : واجب بالشرع ، وواجب بالعقد الذي دخلوا فيه لما عقدوا مع ولاة الأمر عقد الطاعة على الجهاد (البيعة) ، وواجب بالعوض ، فإنه لو لم يكن واجبا لا بشرع ، ولا ببيعة إمام ، لوجب بالمعاوضة عليه ، كما يجب العمل على الأجير الذي قبض الأجرة ، ويجب تسليم المبيع على من قبض الثمن، وهذا وجوب بعقد المعاوضة وبقبض العوض، كما أن الأول وجوب بالشرع وبمجرد مبايعة الإمام » اهـ[٧].

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٣ - ٢٦٤ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٣٩ .

(٤) المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٥) المرجع السابق ، ص ٨٨ - ٨٩ ، وانظر : التاودي ، حلي المعاصم ، جـ ١ ، ص ١٨ .

(٦) ابن فرحون، التبصرة ، جـ ١ ، ص ١٦ - ١٥ .

(٧) ابن تيمية ، المجموع، جـ ٢٨ ، ص ١٨٤ - ١٨٥ .

على أن الباحث قد وجد عبارة للقرافي المالكي يفيد ظاهرها أنه لا يعتبر علاقة الإرزاق عقداً ، وإنما يسميها « معروفاً » ، وهذه العبارة هي قوله : « ويجوز في الارزاق التي تطلق للقاضي : الدفع والقطع، والتقليل والتكثير، والتغيير (قاعدة تعديل وتبديل المرافق العامة) ، ولو كان (الإرزاق) إجارة لوجب تسليمه بعينه من غير زيادة ولا نقص ، لان الإجارة عقد، والوفاء بالعقود واجب ، والأرزاق معروف ، وصرف بحسب المصلحة ، وقد تعرض مصلحة أعظم من مصلحة القضاء ، فيتعين على الإمام الصرف فيها »[1] اهـ.

وهذا النقل عن القرافي يحتمل أمرين :

الأول : أنه أراد بقوله « لان الإجارة عقد » مطلق العقدية ، وبذلك يكون قد أخرج الإرزاق عن أن يكون عقداً، ويكون القرافي بذلك « لائحياً » ، ويكون ما ساقه من الفروق بين الإجارات والإرزاق ، والتي أراد أن يثبت من خلالها أن الإرزاق ليس إجارة ، هي في الحقيقة اعتراضاته على إلحاق الإرزاق بالعقدية ، وهذه الفروق بالمناسبة تتطابق مع اعتراضات « هريو » و « ديجي » الفرنسيين على تكييف هذه العلاقة بالعقدية .

الثاني : أنه أراد بقوله « لأن الإجارة عقد » عقود المعاوضات المالية، فيكون تقدير العبارة « لأن الإجارة عقد معاوضة مالية والأرزاق عقد معروف وصرف بحسب المصلحة العامة » ، والظن أنه الاحتمال الأرجح ، لما سيسوقه الباحث من أدلة واضحة على عقدية هذه العلاقة ، يبعد أن يكون قد فات القرافي إمام المالكية الكبير الالتفات إليها .

٢- إن مفهوم العقد في الإسلام مفهوم مرن يعكس القيم والمفاهيم الإسلامية ، بحيث يتسع للتعبير عن العلاقات ذات الأطراف المتباينة في أهميتها ومراكزها ، لأن العقد الإسلامي يتفق ونظرة الإسلام للحقوق ، فهو تصرف حقوقي يراعي الغير فرداً كان أم جماعة ، كما يراعي الأخلاق والعدل، وليس تصرفا فردياً أنانيا يتمحور حول الفرد وإرادته ، ومن هنا عرف الفقه الإسلامي العقد الخاص والعقد العام، وهذه الاجتماعية في مراعاة الآخرين وتقديم الأخلاق والعدل ليست خاصة بالعقد العام فقط - وهو العقد الذي يكون أحد أطرافه ممثلاً لمصلحة عامة - بل هي شاملة للعقد الخاص أيضا[2] ، ففي كلا

---

(١) القرافي ، الفروق ، جـ ٣ ، ص ٣.

(٢) قال السبكي في معيد النعم، ص ١٠٠ ، « شاد العمائر (المقاول) : ومن حقه اللطف والرفق بالبنائين، والا يستعمل أحد فوق طاقته، ولا يجيعه، بل يمكنه من الاكل .... وعليه ان يطلق سراحه أوقات الصلوات، فإنها لا تدخل تحت الإجارة » اهـ - مقصود السبكي بعبارة « فإنها لا تدخل تحت الإجارة »، ان الدين فوق شريعة العقد.

الوظيفتين الخاصة والعامة ينبغي مراعاة وتقديم مقتضيات المصلحة العامة والأخلاق والعدل والدين.

قال السبكي : « وما من وظيفة (عامة أو خاصة) إلا وللمسلمين (المصلحة العامة) حقوق على صاحبها ؟ »[(١)] اهـ.

وعليه فإن سلطان الإرادة العقدية ليس سلطانا وحرية مطلقة لا قيود لها - كما هو الحال في العقد الفردي -، فالمبدأ العقدي الإسلامي أن العقد شريعة المتعاقدين ما دام لا يتعارض مع المصلحة العامة والعدل والأخلاق والدين، فإذا تعارض معها ، وجب الخروج على هذه الشريعة ، والتدخل لإلغائها أو تعديلها بما يرفع الفساد ، لأن إرادات الأفراد ليست هي مصدر الالتزامات التي تنتجها العقود، بل إن مصدرها الله سبحانه، وما العقد إلا تصرف جعله الله سببا لإثمار هذه الالتزامات، ، تيسيراً للتعامل بين الناس ، وإكراما للإرادة الإنسانية لتشعر بحريتها واختيارها ، وعليه يجب أن تنضبط هذه الالتزامات التي تنتجها هذه الإرادة الإنسانية داخل العقد ، وأيضا ما ينتجه العقد من آثار وأحكام ، بالشرع وأولوياته[(٢)] ، ومن هنا تقبل العقدية الإسلامية مبدأ تدخل السلطة في العقد - سواء الخاص الذي لا تكون طرفا فيه أو العام الذي تكون طرفا فيه - تدخلاً تستهدف من ورائه تحقيق مقاصد الشارع في خلقه، وتستند فيه إلى الاجتهاد الصحيح والشورى ، من أجل تنظيم كامل العقد وتحديد بعض أوجل أو حتى كل الالتزامات المتبادلة فيه ، وتُقْصي بذلك سلطان الإرادة العقدية عن حريته ، وتحصره في الرضا بالدخول في العقد أو رفضه[(٣)] ، كما تقبل هذه العقدية أن تتدخل هذه السلطة بتعديل أو تغيير التزامات العقود القائمة تحقيقاً للمصلحة العامة، وحفاظاً على توازن العقد عدلاً وأخلاقاً[(٤)].

---

(١) السبكي ، معيد النعم، ص ١١٤.

(٢) انظر : الزرقاء ، المدخل، جـ١ ، ص ٤٧٣ ، الخفيف، التصرف الانفرادي، ص ١ - ٣ ، ٨ - ٩.

(٣) انظر : المرجع السابق، جـ ١ ، ص ٥١٨.

- مثال العقد الذي تدخل الشارع ونظم كل التزاماته المتبادلة من غير أن يترك لإرادة العاقدين أي حرية إلزام : عقد الزواج، وهذا هو الحال في عقد الإرزاق. انظر : الخفيف، التصرف الانفرادي ، ص ٦ - ٧.

(٤) مثال ذلك في العقود:

أ - تدخل القضاء لرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول في العقد الذي طرأت بعد عقده حوادث استثنائية عامة ، لم يكن في الوسع توقعها ، وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلا صار مرهقا للمدين، بحيث يهدده بخسارة فادحة . وهذا التدخل القضائي لتعديل الالتزام التعاقدي هو ما يعرف في القانون بنظرية الظروف الطارئة ، وهو تدخل مبرره العدل والأخلاق ، وانظر نص النظرية في المادة (٢٠٥) من القانون المدني الأردني ، وهي منسجمة مع فقه العقود الإسلامي، وذلك في مسائل فسخ الإجارة بالعذر عند الحنفية ، قال ابن عابدين في الحاشية ، جـ٦ ، ص ٨١ : « كل عذر لا يمكن معه استيفاء المعقود عليه إلا بضرر يلحقه في نفسه أو ماله يثبت له حق الفسخ » اهـ وتمثيلا لذلك قال في ص ٧٨ : « استأجر حماماً في قرية ، فنفر الناس ، ووقع الجلاء ، ومضت مدة الإجارة، هل يجب الأجر ؟.. إن لم يستطع الرفق بالحمام فلا » اهـ.

ب - تعديل التزام عقد عام ، كما كان يحدث في عقد الخراج، حيث كان الخلفاء المسلمون يزيدون من قيمة وظيفة الخراج المالية أو ينقصون بحسب المواسم الزراعية ، وقد فعل ذلك عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، وإنما فعلوا ذلك رحمة بالناس وتحقيقا لمصلحة بيت المال وكلاهما مصلحة عامة . انظر : ابن رجب الحنبلي ، الاستخراج لأحكام الخراج، ص ٣٩ - ٤٠.

وأيضا فإن هذه العقدية تتسع للعقود التي يعقدها طرف واحد أو ما يعرف بعقود الإرادة المنفـــردة[١] ، وكذا تقبل هذه العقدية انعقاد العقد بالإكراه من غير رضا الطرف الآخر ، وذلك في حالات تحقيق المصلحة العامة، وحماية الضعفاء، وإعادة الحقوق إلى أصحابها .[٢]

ولما كانت العقدية وسيلة شرعية لتحقيق مقاصد الشارع في خلقه من جلب المصالح ودرء المفاسد، تنوعت العقود بتنوع موضوعاتها ومقاصدها ، وكذا اختلفت أحكامها من شروط وأركان والتزامات، فشرع في كل عقد ما يحصل مقاصده ويوفر مصالحه، بحيث إن العقود إن اشتركت في مصالح الشرائط والأركان كانت تلك الشرائط والأركان مشروعة في جميعها ، وإن اختصت بعض هذه العقود بشيء من المصالح ، تبع ذلك اختصاصها بشيء من الشروط والأركان المحققة لهذه المصالح، ولذا فقد يشترط في أحد العقدين - بسبب اختلاف المقصود بهما - ما قد يكون مفسداً في العقد الآخر [٣]، ومن ذلك :

- شرط التوقيت في الإجارة والمساقاة والمزارعة، ولو وقع التوقيت في النكاح لأفسده لمنافاته لمقصـــوده[٤] ، وكذا لو شرط التوقيت في الإرزاق أو الولايات لتضررت المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة استقرار الموظف العام في عمله ، لضمان دوام سير المرافق العامة.

- شرط اللزوم في حق كلا الطرفين في عقد الإجارة الخاص [٥] ، وعدم اشتراط اللزوم في حق الإدارة العامة إذا دخلت في عقد إجارة عام مع جهة خاصة ، والفرق بينهما كما يقول الماوردي : « أنها (أي الإجارة) في جنبة المُولّي (الإدارة العامة) من العقود العامة لنيابته فيها عن الكافة، فروعي الأصلح في التخيير (بين المضي في العقد أو نقضه أثناء المدة) ، وهي في جنبة المولى من العقود الخاصة ، لعقده لها في حق نفسه ، فيجري عليها حكم اللزوم »[٦] اهـ.

- شرط معلومية المدة والعمل في الإجارة ، وكذا معلومية مقدار الأجرة ، فالجهالة في أحد هذه الأمور تفسد عقد الإجارة [٧] ، وليس الأمر كذلك في الإرزاق أو الولايات، قال الماوردي : « أن يكون

---

(١) انظر : الخفيف، التصرف الانفرادي، ص ٤٧ ، وما بعدها ، ومن عقود الإرادة المنفردة : الوقف، الهبة ، الجعالة .

(٢) قال ابن تيمية في المجموع، جـ ٢٨ ، ص ٧٧ - ٧٩ : « مثل بيع المال لقضاء الدين الواجب والنفقة الواجبة، والإكراه على ألا يبيع إلا بثمن المثل لا يجوز إلا بحق ، ويجوز في مواضع مثل المضطر إلى طعام الغير .... وما احتاج إلى بيعه وشرائه عموم الناس، فإنه يجب ألا يباع إلا بثمن المثل ، إذا كانت الحاجة إلى بيعه وشرائه عامة » ا هـ.

(٣)انظر : العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام ، جـ ٢ ، ص ١٢٢ ، ١٢٩ .

(٤) المرجع السابق ، جـ ٢ ، ص ١٢٥.

(٥) انظر : المرجع السابق، جـ ٢ ، ص ١٢٥.

(٦) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦١ - ٢٦٢.

(٧) انظر : الحصكفي، الدر المختار، جـ ٦ ، ص ٥ ، ٤٦ .

التقليد مطلقا ، فلا يقدر بمدة ولاعمل، فيقول فيه : قد قلدتك خراج الكوفة ... فهذا تقليد صحيح ، وإن جهلت مدته ، لان المقصود منه، الإذن لجواز النظر ، وليس المقصود منه اللزوم المعتبر في عقود الإيجـــارات »[١] اهـ ، وقال ابن قدامة : « والإمام مخير إذا بعث عاملاً : إن شاء استاجره إجارة صحيحة، ويدفع إليه ما سمى له (إجارة عامة) ، وإن شاء بعثه بغير إجارة ، ويدفع إليه أجر مثله، وهذا كان المعروف على عهد رسول الله ﷺ ، فإنه لم يبلغنا انه قاطع احداً من العمال على أجر »[٢]اهـ والمقصود هنا العامل على جمع الزكاة وتوزيعها.

بل إن العقد الواحد نفسه قد تتغير أحكام شرائطه وأركانه باختلاف الظروف التي يجري فيها ، فظرف الاختيار غير ظرف الاضطرار، والعاقد الفرد غير العاقد إذا كان دولة، والعصر الماضي ليس هو العصر الحاضر، والعقد لو بقي على أحكامه السابقة في ظل الظرف الجديد لادى ذلك إلى تحوله من وسيلة تجلب المصالح إلى وسيلة تجلب المفاسد، وهو لم يشرع لذلك ، ومن أمثلة تغيير أحكام العقد لتغير الزمان وأهله ، ما فعله الإمام علي بن أبي طالب رضي الله عنه في عقد الإجارة ، حيث غير يد الأجير المشترك على السلعة من كونها يد أمانة، فجعلها يد ضمان، حيث كان الأجير المشترك - كالخياط مثلاً - لا يضمن قطع الأقمشة للناس، فيما إذا تلفت في محله ، ما دام لم يقصر أو يعتد، ذلك أن يده يد أمانة ، لكن لما رأى الإمام فساد الناس، احتاط لأصحاب الأموال ، فغير أيدي الصنّاع إلى أيدي ضمان، تضمن أموال الناس مطلقا إن تلفت [٣].

وبناء على ما عرض الباحث من مفهوم للعقدية في الإسلام، يتبين أن الفقه الإسلامي لا يحتاج في تكييفه لعلاقة الموظف بالدولة أو الإدارة العامة - بكل أحكامها الخاصة المتناسبة مع طبيعتها وأهدافها - إلى ابتكار تكييف حقوقي كـ« اللائحية » ليصب فيه هذه العلاقة ، ذلك أن قالب العقدية الإسلامية يسعها ، والفرنسيون عندما هرعوا إلى اللائحية فلأنهم أصحاب مفهوم فردي للعقد ، حيث ينحصر العقد عندهم ويجمد في حدود التعبير عن علاقات حقوقية لأطراف متساوية ، كما يجمد على مبادئ تبادل التراضي كأساس للعقدية ، فلا يعرف العقد الفردي العقد ذا الإرادة المنفردة ، كما يجمد أيضا على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، مقدما هذه الشريعة على المصلحة العامة والعدل والأخلاق ، من غير أن يسمح مفهومه بجواز تدخل السلطة في التزامات العاقدين المتبادلة بالتغيير والتعديل استجابة لمقتضيات المصلحة العامة أو الأخلاق أو العدل.

---

(١) الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ٢٦٢ .

(٢) ابن قدامة ، المغني، جـ٢ ، ص ٥١٧ - ٥١٨ .

(٣) انظر : الزيلعي ، تبيين الحقائق، جـ ٥ ، ص ١٣٤ .

القسم الثاني : إثبات أن الإرزاق أو الولايات عقد عام قائم بنفسه لا يقاس على غيره ، ليس بإجارة ، وليس بوكالة، وإن كان فيه معنى الإجارة والوكالة.

اما انه عقد عام فظاهر، إذ إن الدولة احد طرفيه، وما كانت الدولة احد طرفيه من العقود يُسمى عقداً عاماً.

وأما انه عقد قائم بنفسه، لا يقاس على غيره، فظاهر أيضا من خلال أحكامه المتميزة الخاصة به، والتي سبق استعراض جانبٍ منها، حيث لا تجتمع هذه الاحكام في عقد آخر من العقود، خاصة في ما كان يشبهه في معناه منها كعقدي الوكالة والإجارة ، وبعرض الباحث في مسالتين هنا علاقة كل من هذين العقدين بعقد الإرزاق.

المسألة الأولى : علاقة عقد الوكالة بعقد الإرزاق.

ذكر الباحث آنفا ان عقد الإرزاق يتضمن معنى الوكالة والنيابة، وليس أدل على ذلك من ان بعض الالفاظ التي ينعقد بها عقد الإرزاق إنما هي ألفاظ تفيد معنى الوكالة، وذلك مثل : « استخلفتك » و « استنبتك » و « وكلت إليك » و « فوضت إليك »[1].

كما أن العلماء كثيراً ما ينصون على معنى التوكيل في هذا العقد، بل إنهم يطلقون عليه وصف الوكالة والنيابة، وهذا منهم لا يدل على كونه عقد وكالة ، وإنما هو من باب تسمية الشيء ببعض أجزائه، ومن ذلك :-

- قال الجويني : « ليس من الممكن أن يتعاطى الإمام مهمات المسلمين في الخطة، وقد اتسعت أكنافها، وانتشرت أطرافها، ولا يجد بداً من أن يستنيب في أحكامها ويستخلف » اهـ[2].

- وقال الماوردي : « تنفيذ (الوزير) ما صدر عن خلفائه على الأعمال التي فوضها إلى آرائهم، ووكلها إلى اجتهادهم » اهـ[3].

- وقال ابن عابدين في صحة عزل الخليفة للقاضي ولو تعين للمنصب : « وأما صحة عزله فظاهرة ، لأنه وكيل عن السلطان، وإثمه بعزله لا يلزم منه عدم صحة العزل ... القاضي ... خليفة عن السلطان وولايته مستمدة منه، فله عزله »[4] اهـ.

---

(١) انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية ، ص ٨٨ ، القلقشندي، صبح الاعشى، جـ٩ ، ص ٢٧٤ .

(٢) الجويني، الغياثي، ص ٢٠٤ .

(٣) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ٦٦ .

(٤) ابن عابدين، الحاشية، جـ٥ ، ص ٣٦٧ .

- وقال القرطبي : « والعاملين عليها : يعني السعاة والجباة الذين يبعثهم الإمام لتحصيل الزكاة بالتوكيل على ذلك » اهـ[١].

ويدل على أن الوكالة مجرد معنى في عقد الإرزاق فقط لا أن عقد الإرزاق وكالة ما يلي :

- قال الماوردي : « فإذا صحت (الولايات) عقداً ولزوما بما وصفنا صح فيها نظر المُولّي والمُولّى، كالوكالة، لأنهما معا استنابة » اهـ[٢].

- وقال التاودي « القضاء هو النيابة عن الإمام في تنفيذ الأحكام الشرعية ... وإن كان (القاضي) نائبا عنه فهو بمنزلة الوكيل، له عزله متى شاء » اهـ[٣].

- وقال الكاساني : « كل ما يخرج به الوكيل عن الوكالة يخرج به القاضي عن القضاء ، لا يختلفان إلا في شيء واحد وهو : أن الموكل إذا مات أو خلع ينعزل الوكيل، والخليفة إذا مات أو خلع لا تنعزل قضاته وولاته، ووجه الفرق أن الوكيل يعمل بولاية الموكل، وفي خالص حقه أيضا ، وقد بطلت أهلية الولاية، فينعزل الوكيل، والقاضي لا يعمل بولاية الخليفة وفي حقه، بل بولاية المسلمين ، وفي حقوقهم، ... وولايتهم بعد موت الخليفة باقية، فيبقى القاضي على ولايته » اهـ[٤].

ومعنى الوكالة أو النيابة في عقد الإرزاق ضروري لهذا العقد، لأن بواسطته يفسر انتقال السلطة من الإدارة إلى الموظف المعين في منصب ولاية أو سلطة، بحيث يأمر وينهي ويُكْرِهُ غيره، ولو كان المعنى في عقد الإرزاق معنى الإجارة أو بيع المنافع فقط، لما استطاع العقد أن يفسر ذلك، وأيضا فإن وجود معنى الوكالة في عقد الإرزاق يمنحه أحكاماً يحتاجها هذا العقد لتحقيق مقاصده، ومن ذلك حكم جواز هذا العقد من طرف الدولة، بحيث إنها تملك في عقد الإرزاق أن تعزل الموظف للمصلحة العامة، ولا شك أن هذا الحكم لم يكن ليتيسر لو لم تكن الوكالة معنىً في هذا العقد، إذ لو كان المعنى المحض فيه هو معنى الإجارة، لكان حكمه اللزوم لا الجواز، كما هو الحال في عقد الإجارة.

المسألة الثانية : علاقة عقد الإجارة بعقد الإرزاق.

إن عقد الإرزاق ليس إجارة وإن كان فيه معنى الإجارة، ويدل لذلك النقول التالية عن بعض فقهاء المذاهب الإسلامية :

---

(١) القرطبي ، الجامع، جـ٨ ، ص ١٧٧.

(٢) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٨٦.

(٣) التاودي، حلي المعاصم، جـ١ ، ص ١٦.

(٤) الكاساني ، البدائع ، جـ٧ ، ص ١٦.

- قال السرخسي : « رزق القاضي لا يتقدر بشيء . لأن ذلك ليس بأجر، فالاستئجار على القضاء لا يجوز، وإنما يُعطى كفايته وكفاية عياله » اهـ[١].

- وقال الكاساني عن القاضي : « إنه عامل للمسلمين، فكانت كفايته عليهم، لا من طريق الأجر»[٢] اهـ.

- وقال القرافي : « ما يصرف للقسّام للعقار بين الخصوم، من جهة الحاكم، والتُرجمان الذي يترجم الكتب عند الحكام، وكاتب الحاكم، وأمناء الحكام على الايتام، ونحو ذلك، فذاك كله أرزاق لا إجارة، تجري عليه أحكام الأرزاق دون أحكام الإجارات » اهـ[٣].

- وقال الماوردي : « من يرتزق على عمل مستديم، ويجري رزقه مجرى الإجارة » اهـ[٤].

- وقال الشربيني : « ما يأخذه المرتزقة من الفيء ... ليس بأجرة لهم، بل مرتبهم » اهـ[٥].

- وقال عنهم أيضا : « فهم بمنزلة الأجراء » اهـ[٦].

وقد تتبع الباحث ما أثبته الفقهاء من أوجه اختلاف بين عقد الإرزاق وعقد الإجارة، فكانت على النحو التالي :

١- في عقد الإرزاق يصح العقد مع جهالة المدة أو تأبيدها ، وجهالة العوض المالي، وجهالة تفاصيل العمل، ولذا قال ابن قدامة : « فإنه لم يبلغنا أنه ﷺ قاطع أحداً من العمال على أجر ... عن ابن الساعدي قال : استعملني عمر على الصدقة ، فلما فرغت منها، وأديتها إليه ، أمر لي بعمالة، فقلت : إنما عملت لله، وأجري على الله ، قال : خذ ما أعطيت، فإني قد عملت على عهد رسول الله ﷺ ، فعمَّلني ، فقلت مثل قولك ، فقال لي رسول الله ﷺ ، إذا أُعطيتَ شيئاً من غير أن تسأله ، فكل وتصدق » اهـ[٧].

وأما عقد الإجارة فتفسده جهالة المدة أو العمل أو الأجر[٨].

---

(١) السرخسي، المبسوط ، جـ١٦ ، ص ١٠٢ .

(٢) الكاساني، البدائع، جـ٧ ، ص ١٤ .

(٣) القرافي، الفروق، جـ٣ ، ص ٦ .

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٥٣ .

(٥) الشربيني، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٢٢٠ .

(٦) المرجع السابق.

(٧) ابن قدامة، المغني ، جـ٢ ، ص ٥١٧ - ٥١٨ ، وحديث ابن الساعدي أخرجه أحمد في مسنده، جـ١ ، ص ٥٢ .

— انظر : الماوردي الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٢ ، القرافي، الفروق، جـ٣ ، ص ٥ .

(٨) انظر ، الحصكفي، الدر المختار، جـ٦ ، ص ٤٦ ، العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام ، جـ٢ ، ص ١٢٢ .

٢- لا يجوز تأبيد عقد الإجارة، فالتوقيت شرط فيه ، ولا يتصور إلا مؤقتا، بينما يجوز التأبيد والتوقيت في عقد الإرزاق ، وذلك لضرورة التأبيد في تحقيق دوام استقرار الموظف في وظيفته ، وقد مر هذا المعنى قريبا.

٣- يتصور في عقد الإرزاق انعقاده بالإرادة المنفردة للإدارة من غير اشتراط رضا الموظف العام، وذلك في حالة تعيين هذا الموظف للقيام بالوظيفة لعدم وجود مؤهل غيره، أو لتعيين الإمام له، لأنه إذا أمره الإمام وجبت عليه الطاعة، أما عقد الإجارة فلا ينعقد إلا بتبادل التراضي بين طرفين بإيجاب وقبول[١].

٤- عقد الإرزاق جائز من جهة الدولة ، لازم من طرف الموظف، في حين أن الإجارة لازمة في حق الطرفين.[٢]

٥- عقد الإرزاق يتضمن معنى الوكالة والنيابة، وليس كذلك الإجارة.

٦- يجوز في عقد الإرزاق التقدم بطلب شغل وظيفة يشغلها آخر إذا كان المتقدم أكفأ من الموظف الذي يشغلها تقديماً للمصلحة العامة، [٣] في حين لا يجوز الاستئجار على استئجار الغير .

٧- التعويض المالي في الإرزاق لا يُسمى أجراً أو ثمنا كما هو في الإجارة، وإنما يُسمى رزقاً أو عطاءً أو تعويضاً أو نفقة أو إعانة ... الخ [٤].

٨- يجوز في عقد الإرزاق أن تقوم السلطة بتغيير وتعديل الالتزامات المتبادلة بين الموظف العام والإدارة دون الرجوع إلى الموظف لأخذ موافقته على هذا التعديل؛ أي أنها تفعل ذلك بالإرادة المنفردة ؛ ولا يجوز ذلك في الإجارة .[٥]

قال القرافي : « ويجوز في الأرزاق التي تطلق للقاضي : الدفع والقطع والتقليل والتكثير والتغيير، ولو كان إجارة لوجب تسليمه بعينه من غير زيادة ولا نقص، لأن الإجارة عقد ، والوفاء بالعقود واجب، والأرزاق معروف، وصرف بحسب المصلحة، وقد تعرض مصلحة أعظم من مصلحة القضاء، فيتعين على الإمام الصرف فيها » اهـ[٦].

---

(١) انظر : الحصكفي ، الدر المختار، جـ٦ ، ص ٥ .
(٢) انظر : العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، جـ٢ ، ص ١٢٥ ، ١٢٨ .
(٣) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٢٢ .
(٤) انظر : القرافي ، الفروق، جـ٣ ، ص ٣ .
(٥) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٦ .
(٦) القرافي ، الفروق ، جـ٣ ، ص ٣ .

٩- التعويض المالي في الإرزاق ليس مرتبطا بالعمل ارتباطاً حدياً قياسياً، كما هو في الإجارة ، بل هو فقط إعانة للموظف لتحقيق الكفاية المعيشية له ولعائلته في مقابل تفرغه وحبسه نفسه للوظيفة العامة تحقيقا لمصلحة المسلمين ، وبناء على ذلك ، يرى بعض العلماء عدم استحقاق الموظف العام الرزق إذا كان غنياً يجد ما يكفي معيشته [١].

وأيضا فقد يعمل الموظف أكثر مما يأخذ من رزق، لعجز الدولة عن دفع الرواتب المناسبة، وقد يضطر للعمل مجانا ، كما أنه قد يأخذ من الارزاق أكثر مما يعمل لكبر حجم عائلته، وقد يأخذ الرزق في غير مقابل عمل، كما في حالة الإجازات ، وكذا في حالة التقاعد عن العمل للعجز أو كبر السن أو في حالات الموت ، حيث تأخذ عائلته راتبه [٢].

أما في الإجارة، فالأجرة في مقابل العمل، فإذا أنجز الأجير العمل، أو سلم المستأجر نفسه المدة المتفق عليها استحق الأجرة كاملة [٣].

١٠ - عقد الإرزاق عقد خدمة عامة أو عقد على المصلحة والنظر للمسلمين، أو هو عبادة ورسالة مقدسة ، يتعاون طرفاه على المصلحة العامة ومرضاة الله [٤] ، لأن كلا منهما عامل لله وفي حقه ،ذلك أن عدداً كبيراً من الوظائف العامة إنما هي عبادات وطاعات محضة، لا يصح أداؤها إلا من مسلم حسبة لله تعالى من غير أجر، ومثل هذه الوظائف لا تصلح طبيعة عقد الإجارة وموضوعه - بما هو معاوضة مالية غايته تحقيق الربح والمنفعة المادية لكلا طرفيه - للتعبير عن علاقة السلطة بالموظف المعين لأدائها، ومن هذه الوظائف التي هي قرب وطاعات محضة : الإمامة والأذان وتعليم القرآن والعلم الشرعي والقضاء والفتوى والحسبة والجهاد في سبيل الله ، وقد نص كثير من العلماء على تحريم الاستئجار لأداء هذه العبادات ، بل إن بعضها مجمع على تحريم الاستئجار للقيام به كالقضاء والفتوى والجهاد في سبيل الله ، وللعلماء تعاليل في ذلك ، منها قول ابن تيمية : « ومأخذ العلماء في عدم جواز الاستئجار على هذا النفع، أن هذه الأعمال يختص أن يكون فاعلها من أهل القرب .... لا يجوز أن يفعله كافر، ولا يفعله إلا مسلم، بخلاف النفع الذي يفعله المسلم والكافر، كالبناء والخياط والنسج ونحو ذلك، وإذا فعل العمل بالأجرة لم يبق عبادة لله ، فإنه يبقى مستحقا بالعوض، معمولاً لأجله ، والعمل إذا عمل للعوض

---

(١) انظر : الكاساني، البدائع، جـ٧ ، ص ١٤.

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٧ - ٢٥٨ .

(٣) انظر : المرغيناني ، الهداية ، جـ٣ ، ص ٢٣٢ - ٢٣٣ .

(٤) قال القرافي في الفروق، جـ٣ ، ص ٣ : « كلاهما (الإرزاق والإجارة) بذل مال بإزاء المنافع من الغير، غير أن باب الإرزاق أدخل في باب الإحسان وأبعد عن باب المعاوضة، وباب الإجارة أبعد من باب المسامحة، وأدخل في باب المكايسة » اهـ.

لم يبق عبادة، كالصناعات التي تعمل بالأجرة »[١] اهـ.

وقال الكاساني : « إن الثواب على العبادات والقرب والطاعات أفضال من الله سبحانه، غير مستحق عليه، لان وجوبها على العبد بحق العبودية لمولاه، لان خدمة المولى على العبد مستحقة، ولحق الشكر للنعم السابقة، لان شكر النعمة واجب عقلاً وشرعاً، ومن قضى حقا مستحقا عليه لغيره ، لا يستحق قبله الأجر، كمن قضى دينا عليه » اهـ[٢].

وعليه كانت الحاجة ماسة لوجود عقد له خصوصيته التي تناسب جانب التكليف والعبادة في هذه الوظائف الدينية التعبدية، وقد كان هذا العقد عقد الإرزاق بأحكامه التي عرض الباحث .

أما الوظائف العامة التي هي عبادة لكن بالمعنى العام للعبادة، والتي تقبل أن يباشرها مسلم وكافر، فيجوز الاستئجار لادائها ، وتكون علاقة الدولة بالموظف هنا علاقة إجارة من قبل الموظف القائم بها، وبسبب ما يمنحه عقد الإرزاق من مرونة للإدارة وضمانات للموظف، فإن الدولة الإسلامية في مختلف عُصورها كانت تفضل استعمال وسيلة عقد الإرزاق على استعمال عقد الإجارة [٣]، على أنها إذا أرادت إشغالاً مؤقتا لوظيفة من هذه الوظائف ، خاصة إذا كان الموظف أجنبيا ، أو كانت الوظيفة مؤقتة بطبيعتها ، فإنها تلجأ إلى عقد الإجارة للاستعمال على أساسه [٤].

ومنه يتبين أن عقد الإرزاق أو الوظيفة العامة لا يعدو أن يكون أحد الوسائل والأساليب الحقوقية التي تحقق بها الدولة الإسلامية أهدافها العامة، وقد تتبع الباحث هذه الوسائل ، لمزيد فهم للوظيفة العامة أو قاعدة الإرزاق ، وأهميتها كوسيلة حقوقية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية العامة، فوجدها تكاد تنحصر في الوسائل التالية :-

١- قاعدة الإرزاق (الوظيفة العامة) : وتغطي الغالبية العظمى من الوظائف العسكرية والمدنية، خاصة الدائم منها[٥].

---

(١) ابن تيمية ، المجموع، جـ٣٠ ، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) الكاساني ، البدائع ، جـ٤ ، ص ١٩١.

- انظر المذاهب الإسلامية في الاستئجار على الطاعات والخلاف في ذلك وأدلة كل فريق في : السرخسي، المبسوط، جـ١٦ ، ص ٣٧-٤١ ، ابن عابدين ، الحاشية، جـ٦ ، ص ٥٥ ، ٣٨٩ ، ابن جزي، القوانين الفقهية، ص ٢٧٤ ، الحطاب ، مواهب الجليل، جـ٥ ، ص ٤١٨ ، القرافي ، الفروق، جـ٣ ، ص ٣-٤ ، الشربيني، مغني المحتاج ، جـ٢ ، ص ٣٤٤ ، جـ٤ ، ص ٢٢٢ ، الرملي، نهاية المحتاج ، جـ٥ ، ص ٢٩١ ، ٢٩٣ ، ابن قدامة، المغني ، جـ١ ، ٤٢٦ ، جـ٢ ، ص ٥١٧-٥١٨ ، جـ٦ ، ص ١٣٩-١٤٣.

(٣) انظر : المراجع السابقة، الجويني، الغياثي، ص ١٨٠-١٨١.

(٤) انظر : مبحث تعريف الوظيفة العامة شرعاً ، ص ٢٦ - ٢٧.

(٥) انظر : القرافي، الفروق، جـ٣ ، ص ٤-٣، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ٢٤٤ ، ٢٥٤-٢٥٧، الجويني، الغياثي، ص ١٨٠-١٨١.

٢ـ قاعدة الإجارات وما في معناها كالجعالة، وقد يكون المستأجر هو الدولة، وذلك في حالات الوظائف المؤقتة، أو كون المرشح للوظيفة الدائمة اجنبياً غير مسلم، فالمفضل من الوسائل عقد الإجارة.[١]

كما قد يكون المستأجر للموظف الجمهور المنتفع بخدماته، لكن يتم ذلك تحت إشراف الدولة ورقابتها ، ويكثر امثال هؤلاء الموظفين في مرفق العدالة: مثل كتبه القاضي، والقسام، ومأذوني عقود الزواج وغيرهم، وهؤلاء يسمون في القانون الإداري الفرنسي بـ« معاونو الإدارة »[٢].

٣ـ قاعدة التكليف أو الدفاع العام أو النفير العام ، فمن عينه الإمام لاداء المهمات العسكرية أو المدنية في الحالات الاستثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية ، يجب عليه الامتثال، وهو خلال ذلك لا يُسمى مرتزقا، وإنما هو مجرد مُكَلَّفٍ من الإمام الذي تجب طاعته .[٣]

٤ـ قاعدة التطوع والاحتساب : وقد كانت هذه القاعدة هي الغالبة كوسيلة لإنجاز الاهداف العامة في دولة المدينة النبوية لامرين : أحدهما: قوة إيمان الصحابة وأداؤهم الوظائف العامة بروح العبادة ، وتطلعهم إلى الأجر الأخروي، وثانيهما: ضعف اقتصاد الدولة الاسلامية الوليدة .[٤]

والتطوع من الأفراد نوعان :ـ

أـ تطوع تحت إشراف الدولة ورقابتها ، وهؤلاء أنواع أيضا :ـ

١ ـ تطوع بالعمل، سواء لم يأخذ في مقابله شيئا من المال، أو أخذ في مقابله مكافأة من بيت المال، على سبيل الجعالة ، كالأئمة والمؤذنين، إذا تطوعوا للإمامة والأذان[٥] ، أو أخذ سهماً في غنيمة كما هو حال المطوعة للجهاد في سبيل الله.

٢ـ تطوع بالمال تمويلاً لأداء الخدمات العامة للمسلمين ، ولذلك سبيلان :

أ ـ الصدقات .

---

(١) انظر ما سبق ص ٢٦ - ٢٧ .

(٢) انظر ما سبق ص ٢٨ .

(٣) انظر ما سبق ص٢٧ ٢٨ .

(٤) انظر : الجويني، الغياثي، ص ١٨٤ ـ ١٨٥ .

(٥) قال الماوردي في الأحكام السلطانية ، ص ٢٤٧ : « والقسم الثاني : من يرزق على عمل مستديم ، ويجري رزقه مجرى الجعالة ، وهم الناظرون في أعمال البر التي يصح التطوع بها، إذا ارتزقوا عليها، كالمؤذنين والأئمة » اهـ.

ب - الأوقاف أو الصدقات الجارية، وقد كان للأوقاف دورٌ بارز رئيسي في النهوض بتمويل وتقديم العديد من الخدمات العامة وتحقيق أهداف المجتمع الإسلامي، وقاعدة الأوقاف أو علاقة الموظف في الوقف بالوقف تشبه إلى حد كبير علاقة الموظف العام بالدولة في عقد الإرزاق [١].

ب - تطوع خارج نطاق إشراف الدولة ورقابتها، لكن في سياق أهدافها التي تستهدف المصلحة العامة، في أحوال استثنائية، وهو ما يُسمى قانوناً بنظرية «الوظيفة الفعلية» أو «الموظف الفعلي» [٢].

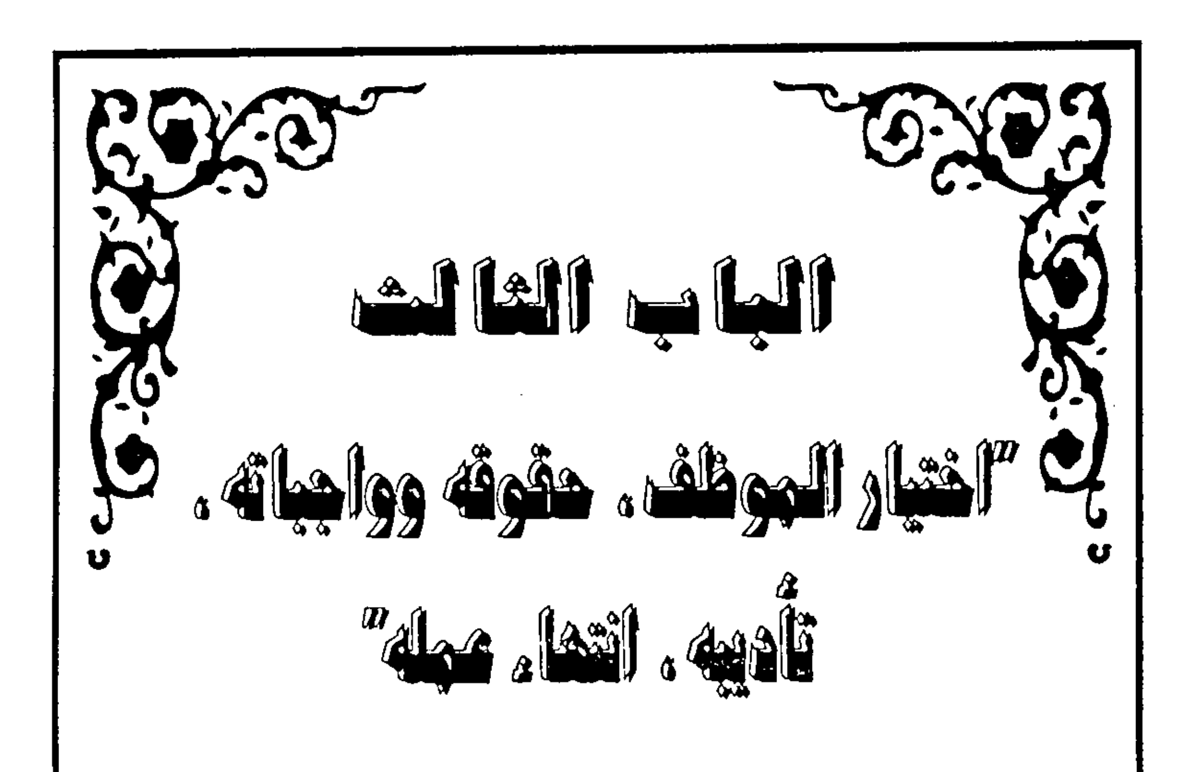
٥- قاعدة الالتزام أو القبالة تحت إشراف الدولة ورقابتها [٣].

---

(١) انظر: ابن نجيم، البحر، جـ٥، ص ٢٢٦-٢٤١، القرافي، الفروق، جـ٣، ص ٤، السيوطي، الأشباه والنظائر، ص ١٥٥، ابن قدامة، المغني، جـ٦، ص ١٤٢.

(٢) انظر ما سبق ص١٠٧ - ١١٢.

(٣) انظر ما سبق ص ٢٥ ٢٦.

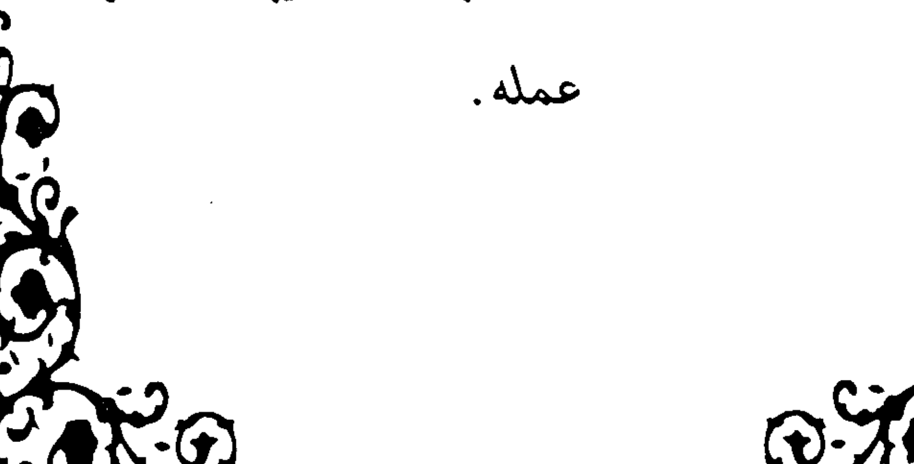


الباب الثالث

"اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله"

الفصل الأول :أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره.

الفصل الثاني : حقوق الموظف العام وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله.



الفصل الأول

أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره

المبحث الأول :أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة .

المبحث الثاني : أسس الاختيار العائدة إلى القوة .

المبحث الثالث : اختيار الأصلح للوقت .

المبحث الرابع : التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة .

المبحث الخامس : طرق اختيار الموظف العام .

الفصل الأول

أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره

يقوم اختيار الموظف العام من قبل الإدارة الإسلامية لشغل الوظيفة العامة على أساس مبدأ "الاستحقاق"، فالوظيفة للمستحق، ولهذا المبدأ في الإسلام خصوصية وتميز عن نظيره في الوظائف العامة في الانظمة الوضعية، يظهر ذلك من خلال استعراض مفهومه في الفكر والفقه الإسلاميين، حيث يتشكل هذا المفهوم من اربع قواعد هي :

القاعدة الأولى: وهي قوله تعالى : ﴿إن خير من استأجرت القوي الأمين﴾[1]، حيث المستحق للمنصب هو : القوي عليه عقلاً ورأيا، وعلماً، وشخصية، وجسداً، ويتفاوت المقدار المطلوب من ذلك من وظيفة لأخرى، وذلك حسب واجبات ومسئوليات كل وظيفة، والأمين: نزاهة، وجدية في العمل، وإخلاصاً وولاءً لأهدافه وغاياته، ومن هذين العنصرين - أعني القوة والأمانة - تتفرع جميع الشروط العامة الواجب توافرها في الشخص ليشغل وظيفة عامة.

فعنصر الأمانة يتفرع عنه : ١- الإسلام، ٢- الجنسية، ٣- الصلاحية الأخلاقية، وأما عنصر القوة فيتفرع عنه : ١- المؤهلات الفنية والشخصية ،٢- اللياقة الصحية، ٣- السن، ٤ - الجنس.

القاعدة الثانية : وهي قول النبي ﷺ : « من استعمل رجلاً من عصابة، وفي تلك العصابة من هو أرضى منه، فقد خان الله، وخان رسوله، وخان المؤمنين » اهـ[2]، ويفيد هذا الحديث أن المستحق ليس هو المؤهل فقط، بل هو أصلح المؤهلين وأفضلهم، لأنه لا يقبل في الوظيفة العامة تقديم الصالح ونحن قادرون على الأصلح، إذ نحن فيها مؤتمنون على المصلحة العامة، وهي حق الله والمسلمين، الذي يجب الإتيان به وإنجازه على خير وجه وأحسنه.

القاعدة الثالثة : إن المستحق هو من تتحقق به المصلحة العامة، أو ما يسميه الفقهاء « رجل الوقت » أو « الأصلح للوقت » ، فالأصلح للمنصب تأهيلاً ليس بالضرورة أن يكون الأصلح لشغله، بالنظر إلى الظروف المكانية والزمانية والشخصية المحيطة بالوظيفة العامة في وقت ما، إذ قد يترتب على شغل الأصلح - من حيث القوة والأمانة - في ظرف معين مفاسد وأضرار عامة، فإذا وجد شخص آخر مؤهل، لا يترتب على تعيينه في المنصب في ظل هذا الظرف مثل هذه المفاسد، فإنه يقدم على الأول

---

(١) سورة القصص/ ٢٦.

(٢) أخرجه الحاكم في مستدركه، جـ٤، ص ٩٣.

حتى وإن كان الاول افضل منه تاهيلاً من حيث القوة والامانة، ويصبح الثاني هو الاصلح المستحق لشغلها، لانه الاصلح للوقت.

القاعدة الرابعة : إن المستحق هو الاكثر اهلية بين المؤهلين للوظيفة، الذي اثبت صلاحيته لها، وأظهر إنتاجيته العملية بعد إشغالها، فلا يُكتفى بالاهلية النظرية، بل لا بد من ان يصدق الواقع العملي هذه الاهلية ، بان يثبت الموظف صلاحيته واقعاً ، بان ينجح في عمله، ويثبت صلاحيته خلال مدة زمنية محددة.

وأيضاً فإن مفهوم " الاستحقاق " في الإسلام ليس مفهوماً مثاليا فحسب، بحيث يَعْرى عن آليات لتجسيده واقعا، بل هو مفهوم مثالي واقعي، يظهر ذلك من خلال استعراض الطرق والوسائل التي كان يستخدمها رجال الإدارة الإسلامية في دولة الإسلام لاختيار الموظف العام، حيث يظهر من خلالها تقديم مبدأ الاستحقاق - بالمفهوم الذي عرض الباحث - كاساس وحيد لإشغال الوظيفة العامة، وبذلك يندفع الوهم الذي يحصل من قراءة كتب الإدارة العامة الحديثة التي تحصر طرق اختيار الموظفين في دول العالم القديمة السابقة على الدولة الأوروبية الحديثة بطريق واحد، وهو طريق الاختيار المطلق للإدارة، القائم على المزاجية والهوى ، من غير ما تسبيب من قبل الإدارة للاختيار، ولا رقابة من الجمهور، مما يعني انعدام أساس الاستحقاق في اختيار الموظفين، وكان الدولة الأوروبية الحديثة هي التي جاءت للبشرية بمبادئ الاستحقاق والعدل والمساواة ، كاسس لاختيار الموظف العام، وأما الدول القديمة قبل ذلك - ومنها دولة الإسلام - فلم تعرف ولم تطبق هذه المبادئ مطلقا؟! كيف وقد تواترت النصوص التشريعية، وعبارات فقهاء المسلمين ورجال الحكم والإدارة بتقرير هذا المبدأ، كما اعتمدت هذه الإدارة عمليا من الوسائل والطرق في اختيار موظفيها ما يثبت معه أنها كانت تتغيا الوصول إلى اختيار أفضل المستحقين للمنصب، قوة وأمانة، الذي تتحقق به المصالح، وتندرئ به المفاسد، ومن هذه الطرق :

١- الاختيار بالانتخاب والشورى ، ٢- الاختيار بالاختبار والمسابقة ، ٣- الاختيار بالتدريب السابق.

ثم إذا كان "الاستحقاق" وفق هذا المفهوم هو علة الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة، وكانت القاعدة أن الحكم يدور مع علته وجوداً وعدماً ، فإن ذلك يعني أنه حيثما وجد الاستحقاق في شخص كان الأحق بالوظيفة ، فصاحب الاستحقاق هو صاحب الوظيفة كائنا من كان، من غير أن يتقيد ذلك بعرق أو لون أو قرابة أو صداقة أو مذهب أو طريقة أو منفعة مادية أو شفاعة ، لان أياً من هذه الأوصاف لم يجعله الشارع مؤثراً في الحصول على الوظيفة العامة، ومعنى ذلك أن الإسلام يقرر "مبدأ المساواة" بين الناس أمام الوظائف العامة، ويكافئ بين فرصهم ، بحيث لا يقدم أحدهم على الآخر إلا وجود علة

المنصب فيه وهي "الاستحقاق" ، لكن مع ذلك لو ان احد هذه الاوصاف - كالقرابة مثلاً - اصبحت في ظرف ما وصفاً مؤثراً في تحقيق المصلحة العامة، التي هي الغاية من الوظيفة العامة كلها، بحيث تتحقق هذه المصلحة بتعيين القريب المؤهل اكثر من تحققها بتعيين البعيد الاكثر تاهيلاً ، فإن القرابة يجب اخذها بالاعتبار ، فيصبح المستحق هو الاول لا الثاني، لانه كما سبق بيانه يكون الاصلح للوقت ، وهذا لا يعد خرقاً لمبدأ "المساواة" ، لاننا ما زلنا نقول إن صاحب الوظيفة هو المستحق، لكن مفهوم الاستحقاق عندنا نحن المسلمين ليس هو مطلق القوة والامانة، بل هو القوة والامانة اللتان تتحقق بهما المصلحة العامة ، فإذا أصبح - في ظرف ما - وصفاً آخر سوى القوة والامانة يؤثر في تحقيق المصلحة العامة، فيجب اعتباره عند تقرير من هو المستحق للوظيفة، وهذا التفصيل هو الأساس الذي تقوم عليه نظرية «رجل الوقت» التي تعتبر أحد أركان مفهوم الاستحقاق الإسلامي.

وقد نص الإمام ابن تيمية على كلا المبدأين اعني : الاستحقاق والمساواة كاساسين للاختيار والتعيين في الوظائف العامة حيث يقول : « فيجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل، فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات من نوابه على الأمصار، والقضاة، ومن أمراء الأجناد ، وولاة الأموال من الوزراء ، والكتاب، والسعاة على الخراج والصدقات ، وعلى كل واحد من هؤلاء أن يستنيب ويستعمل أصلح من يجده ، وينتهي ذلك إلى أئمة الصلاة ، والمؤذنين ، والمقرئين ، والمعلمين ، وأمير الحاج، والبرد ، والعيون ، وخزان الأموال، وحراس الحصون، والحدادين الذين هم البوابون على الحصون والمدائن، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق في الطلب ، بل ذلك سبب المنع، فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ، لأجل قرابة بينهما، أو ولاء عتاقة ، أو صداقة ، أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس ، أو لرشوة ، أو منفعة ، أو غير ذلك من الأسباب، أو لضغن في قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين » اهـ[1] بتصرف.

ومن أجل بيان كل هذه المعاني السابقة ، يعقد الباحث هذا الفصل ، في خمسة من المباحث ، يتكلم فيها عن قواعد الاستحقاق الأربعة، ثم يختم هذا الفصل بالمبحث الخامس الذي يتكلم فيه عن طرق اختيار الموظف العام في الإدارة الإسلامية.

---

(١) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ١٠ - ١١.

المبحث الأول

أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة

قال ابن تيمية : « فليس عليه (أي على الإمام) ان يستعمل إلا أصلح الموجود، وقد لا يكون في موجوده من هو أصلح لتلك الولاية، فيختار الأمثل فالأمثل في كل منصب بحسبه .... وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، فإن الولاية لها ركنان : القوة والأمانة ، كما قال تعالى : ﴿ **إن خير من استأجرت القوي الأمين** ﴾ [١]، وقال صاحب مصر ليوسف عليه السلام : ﴿ **إنك اليوم لدينا مكين أمين** ﴾[٢] ، وقال تعالى في صفة جبريل : ﴿ **إنه لقول رسول كريم ذي قوة عند ذي العرش مكين مطاع ثم أمين** ﴾[٣].... والأمانة ترجع إلى خشية الله ، وألا يشترى بآياته ثمناً قليلاً ، وترك خشية الناس ، وهذه الخصال الثلاث التي أخذها الله على كل من حكم على الناس في قوله تعالى : ﴿ **فلا تخشوا الناس واخشون ولا تشتروا بآياتي ثمناً قليلاً ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون** ﴾اهـ[٤].

وقال عمر بن الخطاب : « لا أمين إلا من خشي الله »[٥] اهـ.

وقال الماوردي : « فليجتهد الملك في اختيار هذه الطبقات من أهل الكفاية والاستقلال والشهامة والأمانة والعفة والديانة والعقل والأصالة ... لأن منهم من يأتمنه الملك على دمه وروحه، ومنهم من يأتمنه على سره ومشورته العظيم خطرها ، الجليل قدرها ، ومنهم من يأتمنه على دينه وآخرته ، ومنهم من يأتمنه على أمواله وخزائنه، فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة، ولا يبعد أن يزول معهما إذا زالتا ، ويميل معهما إذا مالتا ، وربما حمله سوء العادة على مخالفة الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودهما، والاستخفاف بها، وإذا لم يكن له أمانة خان في مثل هذه الأمور ، وإذا خان في مثل هذه الأمور ربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل » اهـ[٦].

وقال أبو عبيدة بن الجراح لعمر بن الخطاب رضي الله عنهما : « دنست أصحاب رسول الله ﷺ ،

---

(١) سورة القصص / ٢٦

(٢) سورة يوسف / ٥٤

(٣) سورة التكوير / ١٩ - ٢٠.

(٤) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٥٢ - ٢٥٤.

(٥) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار، جـ٣ ، ص ١٢٩.

(٦) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٣٩ - ٣٤٠.

فقال له عمر ، يا أبا عبيدة إذا لم أستعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن أستعين ؟ »[١] اهـ.

وقال عمر أيضا في خطبة ولايته : « إن الله عز وجل قد ولاني أمركم ... وأنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه، ومطلع على ما بحضرتي بنفسي إن شاء الله ، لا أكله إلى أحد ، ولا أستطيع ما بعد منه إلا بالأمناء ، وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله »[٢] اهـ.

وقال الغزالي :« أيها الملك لا تركن للأشرار ، فتخرب ولايتك ، وتفقد رعيتك، فيصير حينئذ ملكك إلى الخراب ، وسلطانك إلى الفقر، ويقبح اسمك في الدنيا » اهـ[٣].

وقال أبو يوسف ناصحاً هارون الرشيد بتولية أمر إصلاح الأنهار الرجل الأمين : « ولا يُولى النفقة على ذلك إلا رجل يخاف الله ، يعمل في ذلك بما يجب عليه لله ، قد عُرفت أمانته، وحُمد مذهبه، ولا تول من يخونك، ويعمل في ذلك بما لا يحل ولا يسعه، يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها، ولا يعمل عليها شيئاً يحكمها به، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات، وتخرب منازلهم وقراهم »[٤] اهـ.

يُلاحظ من خلال هذه النقول عن بعض علماء الإسلام، وما حوته من أدلة شرعية أن الأمانة أحد ركني الاستحقاق للوظيفة العامة بجانب القوة، فما هي الأمانة ؟

قال الراغبُ الأصفهاني : أَمِنَ : أصل الأمن طمأنينة النفس ، وزوال الخوف، والأمن والأمانة والأمان في الأصل مصادر، ويُجعل الأمان تارة : اسما للحالة التي يكون عليها الإنسان ... وتارة اسماً لما يُؤْمَنُ عليه الإنسان ... ويقال : رجلٌ أَمَنَةٌ وأُمَنَةٌ : يثق بكل أحد، وأمينٌ وأَمانٌ : يُؤْمَنُ به، والأَمُونُ: الناقة يؤمن فتورها وعثورها » اهـ[٥].

وقال ابن الأثير : « في أسماء الله تعالى : « المؤمن» : هو الذي يُؤمنهم في القيامة من عذابه، فهو من الأمان، والأمن : ضد الخوف » اهـ[٦].

وقال أيضا : « والأَمَنَةُ ... جميع أمين : وهو الحافظ ... مُؤْتَمَنُ القوم : الذي يثقون إليه ،

---

(١) أخرجه أبو يوسف في الخراج، ص ١١٣.
(٢) أخرجه الطبري في التاريخ ، جـ٤ ، ص ٢١٥.
(٣) الغزالي ، التبر المسبوك، ص ٥٧ - ٥٨.
(٤) أبو يوسف، الخراج، ص ١١٠.
(٥) الأصفهاني ، المفردات، ص ٢٥.
(٦) ابن الأثير، النهاية ، جـ٤ ، ص٦٩، بتصرف.

ويتخذونه أميناً حافظاً . . . والامانة تقع على الطاعة والعبادة والوديعة والثقة والامان » اهـ[١].

فالأمانة إذاً في أصل وضعها اللغوي إنما تعني الاطمئنان وزوال الخوف والثقة ، وهي كصفة للإنسان إنما تُطلق عليه من باب تسمية الشيء بمُسَبَّبه، فالشخص إنما يُسمى أميناً إذا كان يتصف بمعنىً في نفسه يدفعه إلى أن يؤدي الاعمال التي توكل إليه بصدق وإخلاص، من غير تفريط أو إهمال أو تضييع أو خيانة ، فيُحْدِثُ بذلك أثراً في نفوس من يتعامل معهم هو : الطمأنينة وعدم الخوف على مصالحهم والثقة به في القيام عليها ورعايتها.

قال الغزالي : « الأمانة . . . ضمير يقظ تُصان به حقوق الله وحقوق الناس، وتحرس به الأعمال من دواعي التفريط والإهمال . . . مناطها . . . . شعور المرء بتبعته في كل أمر يوكل إليه ، وإدراكه الجازم بأنه مسئولٌ أمام ربه » اهـ[٢].

وعليه فإن الطمأنينة والثقة بإنجاز الأهداف العامة من خلال الموظف العام لا يتحققان إلا إذا كان هذا المعنى قائماً في نفسه ، وإنّ ما تشترطه الوظيفة العامة الإسلامية وغيرها من شروط تعود إلى الفضيلة الأخلاقية، والاتفاق العقائدي بين الموظف العام والدولة أو السياسات التي تنفذها الحكومة، إنما هو للتأكد من ذلك ، إذ المأمون على المصالح العامة في أي دولة إنما هو صاحب الفضيلة الذي لا يتعدى الحدود، والمؤمن بقدسية هذه المصالح وضرورة تحقيقها، وما سوى ذلك فليس بأمين ولا مستحق.

والباحث يعقد هذا المبحث ليعرض الشروط أو أسس الاختيار العائدة إلى ضمان أن يحل في الوظيفة العامة الموظف الأمين، وهي شروط :

١- الإســــــلام.

٢- الجنســـــية.

٣- الصلاحية الأخلاقية.

---

(١) المرجع السابق، حـ٤ ، ص ٧١ .

(٢) الغزالي ، خلق المسلم، ص ٥١ .

المطلب الأول : الإسلام.

يشترط في الموظف العام - إجمالاً - أن يكون مسلماً، لكن ذلك بطبيعة الحال لا ينسحب على جميع الوظائف العامة، فمن حيث الجواز الشرعي، يجوز أن يشغل الكافر طائفة من الوظائف العامة في الظروف العادية، كما يجوز له أن يشغل طائفة أخرى في الظروف الاستثنائية الاضطرارية، على أنه يجوز لولي الامر أن يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقاً بكل أنواعها ودرجاتها، إذا رأى أن المصلحة العامة للمسلمين تقتضي هذا المنع، لان حكم إشغال الكافر لبعض الوظائف العامة لا يعدو أن يكون الإباحة، والقاعدة أن لولي الامر في الدولة الإسلامية سلطة تقديرية يتمكن من خلالها من تقييد المباح أو إيجابه أو تحريمه، إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين.

والباحث هنا لا يريد الدخول في تفاصيل كل وظيفة، وتتبع اختلاف الفقهاء في جواز إشغال الكافر لها من عدمه، لأن ذلك مما يطول به البحث، كما أنه يخرج عن منهجه والمراد منه، وإنما المقصود هنا البحث عن المعاني الكلية والعلل الجامعة في المسالة، أي التقعيد، وهو ما يتيسر إدراكه وتحصيله من خلال النظر في النصوص التشريعية من الكتاب والسنة، وأقوال الصحابة وأفعالهم، وسنة الخلفاء الراشدين في دولتهم الراشدة، وأيضا الاطلاع على العلل التي ساقها العلماء لتحريمهم إشغال الكافر للوظائف العامة المختلفة، للخروج من ذلك كله بما يشبه القواعد الكلية التي ينجلي بها الحق في هذه المسالة، ولذا فالسؤال الذي يتغيا الباحث الإجابة عليه هو : ما هي الأوصاف المؤثرة في استدعاء حكم التحريم فيما يتعلق بعمل الكافر في الوظيفة العامة الإسلامية؟، لأننا بإجابة هذا السؤال نستطيع أن نتبين حقيقة الموقف الإسلامي في تحريمه إشغال الوظائف العامة من قبل الكفار، وهل هو موقف تعصب ديني لا منطق وراءه؟ أم هو موقفٌ منطقيٌ عقلانيٌ لا يتناقض ومبدأي الاستحقاق والمساواة، موقفٌ تؤيده اليوم العلوم الإدارية الحديثة، والممارسات العملية لدول العالم قاطبة ؟ ونستطيع بذلك أيضا أن نرد على من يتهم الإسلام بمنافاة حقوق الإنسان والتعصب عندما يشترط إسلامية المتولي للوظائف العامة.

وتوطئة لذلك كله يسوق الباحث ابتداء موقف دول العالم المتحضر، المعترض على الإسلام وأهله لاشتراطهم "الإسلام" في متولي الوظيفة العامة، وأن ذلك مناف لحقوق الإنسان ومبدأي الاستحقاق والمساواة، لانه لا يجوز التمييز بين الناس بسبب دينهم ، هؤلاء المعترضون شرقيون وغربيون هل يشترطون في تولية الوظائف العامة في دولهم مثل هذا الشرط ؟! أو بمعنى آخر هل يشترط هؤلاء في الموظف العام أن تكون عقيدته وولاؤه متفقين مع عقيدة الدولة وأهدافها العامة التي تريد تحقيقها أم

لا؟، وهل يقبلون في الوظائف العامة موظفا يناقض في عقيدته وموقفه السياسي وأهدافه في الحياة عقيدة الدولة ومواقفها السياسية وأهدافها العامة؟ بحيث نرى وزيراً راسمالياً فردياً في حكومة دولة شيوعية ماركسية او اشتراكية، أو ضابط امن شيوعي في دولة رأسمالية فردية كامريكا؟

يقول د. طلبة : « نجد في بعض البلاد وفي بعض الأنظمة أن الاعتبارات السياسية تلعب دوراً هاماً في عمليات انتقاء عمال الإدارة العامة، وهذا ما يجري في البلاد التي تحرم حزباً سياسياً معينا ، لانّ منع حزب سياسي معناه بشكل طبيعي أن الذين ينتسبون إليه سراً يحظر عليهم العمل في الإدارة العامة، وهو يؤدي بدوره إلى حرمان الشيوعيين من العمل في الإدارة العامة في بعض الانظمة (كامريكا) ، بينما نجد الانظمة الاشتراكية في مرحلة ما بعد الثورة أي في مرحلة البناء الاشتراكي على الاقل تحرم على أعضاء الطبقات البرجوازية القديمة التي كانت مسيطرة على مقدرات هذه البلاد الوصول إلى الوظيفة العامة »[١].

ويقول د. مصطفى : « إن بعض الدول لم تعد تكتفي بشرط الجنسية، ولكنها تتطلب فوق ذلك أن يثبت المرشح للوظيفة ولاءه لنظام الحكم أو الحكومة القائمة، حتى يمكن إسناد وظيفة عامة له . . . . فلا تقبل في الوظائف العامة أي شخص يكون منتميا إلى أي هيئة تعمل لتحقيق أهداف تتعارض مع أهداف ونظام الحكم القائم ، والسبب في اشتراط بعض الدولة لإثبات ولاء الشخص لنظام الحكم في الدولة مقاومة المد الشيوعي في الدولة، وخوفا من تسرب بعض الأفراد الذين ينتمون إلى الكتلة الشيوعية في تلك الوظائف العامة، ويوجد مثل هذا الخطر خاصة في أمريكا، حيث تقوم بفحص ولاء كل موظف فحصا دقيقاً، حتى تتأكد من عدم اعتناقه للمبادئ والأفكار الشيوعية »[٢] اهـ.

ويقول د. طلبة : « وفي جميع الأحوال فإن الموظفين السوفييت يعتبرون على الصعيد الفكري والعقائدي مرتبطين بالحزب، وبالتالي فهم لا يستطيعون أن يتخذوا في عملهم الإداري مواقف مغايرة لمواقف الحزب تحت طائلة الفصل المحتم »[٣] اهـ.

وعن الوظيفة العامة الصينية يقول : « إن الإطار (الموظف العام) يجب أن يكون في آن واحد : أحمراً وخبيراً . . . فالإطار الجيد يجب أن يتمتع في آن واحد بالفضيلة والمقدرة، فالفضيلة تتمثل في

---

(١) طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٤٢ .

(٢) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ٢٣٩، وانظر الشباني، الخدمة المدنية، ص ٧٣

(٣) طلبة، الوظيفة العامة، ص ٩١ .

الخصائص الشيوعية ، والمقدرة تعني الكفاءة الفنية ...[١] إن التوصية الحزبية والصفات الاخلاقية للمرشح تبقى المعيار الأساسي في الاختيار النهائي، وهذا يعني أن الكفاءات الفنية لا تأتي إلا في الدرجة الثانية بعد الاعتبارات العقائدية والاخلاقية »[٢] اهـ.

بل إن الوظيفة العامة الأمريكية تذهب في الشوط إلى أبعد من ذلك، عندما تعتمد مبدأ الدورية في الوظائف العامة الكبرى، مبررة ذلك بضرورة إحداث الانسجام بين القيادة السياسية وكبار موظفي الإدارة العامة المسئولين عن وضع البرامج التنفيذية للسياسات العامة للحزب السياسي المنتخب، فيعطى هذا الحزب السلطة في تعيين المؤيدين لسياساته في الوظائف الادارية العليا، والتي تشكل من مجموع الوظائف العامة ما نسبته ١٠٪ ، ويبرر ذلك بأن القيادة السياسية لا يمكن لها أن تنجح في تطبيق وتنفيذ سياساتها العامة دون أن يكون الجهاز الإداري على ولاء واقتناع بهذه السياسات، ولا يكتفي هنا بأن يكون الموظف العام فردي المذهب، طالما أن الاحزاب السياسية المسموح لها بالتواجد على الساحة الأمريكية والوصول للحكم لا بد أن تكون فردية العقيدة، بل لا بد أن يكون الموظف العام موافقا لاجتهاد الحزب السياسي الحاكم على وجه الخصوص، وهذا بلا شك مبالغة وحرص من قبل الوظيفة العامة الأمريكية لضمان نجاح الحكومة في تحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن[٣].

وفي تبرير هذا الاشتراط العقائدي السياسي لأنظمة الوظيفة العامة في العالم يقول الدكتور طلبة : « فالدولة التي تأخذ على عاتقها مهمة تسيير المرافق العامة لا يعقل أن تقبل في عداد عمال إدارتها أشخاصاً يعتنقون ويمارسون نشاطات سياسية مناقضة كلياً للنظام السياسي الذي تتبناه، لأن هذا يعتبر موضوعاً يتعلق بسلامة الدولة نفسها » اهـ[٤].

وفي تفسير علمي لتبرير هذا الشرط يقول الدكتور القريوتي : « إن اختلاف مدركات الأفراد وانتماءاتهم تجعلهم يرون نفس الظواهر بطرق مختلفة ، وذلك لصلة المدركات بالأهداف والقيم ، فوجود أشخاص لديهم أهداف وقيم متغايرة يؤدي إلى ظهور علاقات غير تعاونية يسودها التناقضات، الأمر الذي من شأنه الإضرار بالمصالح العامة، وكذلك فإن الازدواجية العضوية ، بمعنى أنه كلما كان الفرد ينتمي لجماعتين تختلف أهدافهما، أو يشغل وظيفتين مختلفتين يزيد من إمكانيات التعارض » اهـ[٥].

ومعنى ذلك أنه لا بد من أن تكون القيم والاتجاهات التي تحرك الأفراد في سلوكهم داخل التنظيم

---

(١) ، (٢) المرجع السابق، ص ٩٤ ، ٩٧ على الترتيب.

(٣) انظر ما سبق ص ١١٦ .

(٤) طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٤٣ .

(٥) القريوتي، السلوك التنظيمي، ص ٢٠٠ ، بتصرف.

هي ذات القيم والاتجاهات التي تنبثق عنها الاهداف العامة التي يتغيا التنظيم تحقيقها، لضمان تفاعل الافراد مع هذه الاهداف ، وسعيهم لتحقيقها بإخلاص وكفاءة، هذا من جهة، ومن جهة اخرى لا بد ان يكون جميع افراد التنظيم مشتركين في الالتزام بنفس منظومة القيم والاتجاهات، ضمانا لانسجامهم وتعاونهم في تحقيق الاهداف التي يؤمنون بها، ومنعا للصراع والتناقض المؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه.

وايضا يقول د. الطماوي : « ويوضح فقهاء الإدارة العامة ان مدى نجاح اي تنظيم إداري إنما يتوقف على كيفية تلقي الاوامر وكيفية تنفيذها، ويبرزون بصفة خاصة ما لطاعة الموظفين من اثر بالغ في إنجاح التنظيم ... ومن ثم فإن اي إحساس من جانب المرؤوس بالاستهانة بالاوامر التي يوجهها رؤساؤه، ومحاولة التملص من إطاعة تلك الاوامر، هو معول هدم في النظام الإداري مدنياً كان او عسكرياً، بل ويعتبره بعض الفقهاء من قبيل الكوارث » اهـ[1].

ولا شك أن "الأمر" إذا كان مخالفاً لما يعتقده "المأمور"، فإنه سيقابل من قبله بالاستهانة والإهمال وعدم الجدية، وهذا موهن للعمل.

كما تبرر الوظيفة العامة السوفييتية سيطرة الحزب الشيوعي على عمل الجهاز الإداري بقولها إن تلك السيطرة : «ضرورية لضمان وحدة المفاهيم الأيدلوجية السائدة لدى العاملين فيها، كما إنها ضرورة تجعل هذه الأجهزة متفهمة للتوجيهات والتعليمات التي تصدر إليها من الحزب، وأن تعمل على تنفيذها بكفاءة.... وكذلك فإن تسليم القيادات الإدارية بالنظرية الماركسية اللينينية تعتبر الدعامة الأولى لبلورة وتوجيه سلوك هذه القيادات، وبدونها تفقد هذه القيادات القدرة على التصرف والتوجيه السليم لعمل الأجهزة التي تهيمن عليها » اهـ[2].

ومن جهة أخرى تشترط دول العالم قاطبة في الموظف العام أن يكون متمتعا بجنسية الدولة، وهي إنما تفعل ذلك لامرين : أولاً : لضمان ولاء الموظف للدولة وأهدافها العامة ، لان الغالب أن ولاء المتمتع بالجنسية يكون لبلده، وثانيا : لضمان ألا يحل في الوظائف العامة إلا الأشخاص الوطنيون، الذين ينتمون إلى شعب الدولة عرقاً وولاءً، وهذا الأخير أمر يتعلق بالفخار والعزة الوطنية، التي ترفض أن يحكم المواطنين في الدولة أو يرأسهم أو يباشر أعمالهم ومصالحهم العامة أجنبيٌ، مهما بلغت كفاءته وجدارته.[3]

---

(١) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٤٨.

(٢) طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٤٦ - ١٤٧.

(٣) انظر: مصطفى، الوظيفة العامة، ص ٢٣٧ - ٢٣٩، طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٣٧ - ١٣٨ ، كنعان، القانون الإداري الأردني، جـ٢ ، ص ٤٦ - ٤٧.

والحاصل ان انظمة الوظيفة العامة في دول العالم المعاصر - خاصة الدول الكبرى - ترى ضرورة أن يكون الموظف العام العامل في الدولة منتميا عقائديا لأهداف الدولة العامة، التي يسعى جهاز الوظيفة العامة فيها لتحقيقها، خاصة إذا كان هذا الموظف من اصحاب المناصب العليا المؤتمنة على رسم السياسات العامة، أو وضع البرامج التنفيذية لها، أو حتى من المسئولين عن التنفيذ لهذه البرامج، وتبرر هذه الانظمة ذلك، بأن الذي لا يؤمن بالهدف لا يؤتمن على تحقيقه واقعا، إذ إنه في احسن الأحوال سيكون سلبياً تجاهه، مستهيناً مستخفاً به، فضلاً عن انه في الغالب سيعمل على إعاقة تحقيقه، للتناقض والعداوة الواقعة بينه وبين هذا الهدف.

كما انه مما يعرض أمن الدولة للخطر، ويهدد الكرامة والفخار والعزة الوطنية لابنائها، أن يُسمح للاجانب الذين لا يتمتعون بجنسيتها بالعمل في الوظائف العامة، خاصة ما كان منها وظيفة عليا أو وظائف قيادة وولاية، يعلون من خلالها ويرأسون أبناء البلد من المواطنين.

ولذا فإن أنظمة الوظيفة العامة في العالم اليوم :-

١- لا توظف إلا من كان يحمل جنسية البلد - كقاعدة عامة - ، وهو أمر يتعلق بالأمن والعزة الوطنيين.

٢- لا توظف حتى من بين المواطنين إلا من كان على ولاء لأهداف الدولة العامة، وتتشدد بعضها، فلا توظف إلا من كان على ولاء للسياسات العامة للحكومة القائمة، فضلا عن ولائه للأهداف العامة للدولة .

ولا ترى هذه الأنظمة في ذلك خرقاً لمبدأ الاستحقاق، لأنها تعتبر ولاء الموظف العام لأهداف التنظيم (الدولة) ركن في استحقاقه العمل في هذا التنظيم ، كما لا يشكل ذلك خرقاً لمبدأ المساواة، لأن المقصود بالمساواة ليس مطلق المساواة ، وإنما المساواة بين المؤهلين والمستحقين، والمناقض للتنظيم في أهدافه ليس منهم.

أما الدولة الإسلامية فلا تختلف نظرتها للموضوع عن نظرة دول العالم المعاصرة اليوم، ذلك أن الدولة الإسلامية لها اهدافها وسياساتها العامة التي تريد تحقيقها واقعاً رعاية منها لمصالح المسلمين في دنياهم وأخراهم ، ولا شك أن هذه الأهداف والسياسات ذات خصوصية وطابع إسلامي يختلف بل ويتناقض في أحيان كثيرة مع اهداف وسياسات الامم غير الإسلامية أو الكافرة، مما يفرض على هذه الدولة الإسلامية - كما دول العالم قاطبة - أن تشترط في المتولي لتحقيق هذه الأهداف والسياسات

العامة أن يكون مؤمنا بها وموالياً لها، لأنه لا يؤتمن عليها إلا من آمن بها[١]، كما يفرض هذا الاشتراط أيضاً العزةُ والفخارُ الوطني لأمة الإسلام، التي يأنف أبناؤها وهم الأعلون أن يُرْأسُوا من قبل غيرهم من الكافرين، بحيث يكون الكافر آمراً قائداً والمسلم مأموراً مقوداً ، ويفرضه أيضا ما يقرره علماء الإدارة اليوم من ضرورة الانسجام والتوافق بين أفراد التنظيم في علاقاتهم الرسمية وغير الرسمية بحيث يعملون بروح الفريق، وهذا أمر يتعذر المصير إليه بين مسلم وكافر للتناقض العقائدي والثقافي بينهما.

لكل ذلك فإن الإسلام شريعة ودولة يتخذ الموقف التالي من شغل الكافر للوظيفة العامة وسواها من الأعمال في الدولة الإسلامية، وهذا الموقف هو :

أولاً : كقاعدة عامة لا يجيز الإسلام الاستعانة بالكفار في الوظائف والأعمال العامة في الدولة ، يدل على ذلك أدلة كثيرة منها :

■ الآيات القرآنية التي تحرم موالاة الكفار والركون إليهم من مثل قوله تعالى :

﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا الكافرين أولياء من دون المؤمنين ﴾[٢] ، وقوله : **﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا الذين اتخذوا دينكم هزواً ولعباً من الذين أوتوا الكتاب من قبلكم أولياء واتقوا الله إن كنتم مؤمنين ﴾**[٣] ، وقوله : **﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا عدوي وعدوكم أولياء تلقون إليهم بالمودة وقد كفروا بما جاءكم من الحق ﴾**[٤] .

ولا شك أن الوظيفة العامة من جنس النصرة والموالاة المنهي عن أن يعتمد فيها على كافر كما تدل الآيات الكريمة[٥] ، ولاحظ التعاليل التي يوردها الله مع الحكم، مبينا من خلالها الحكمة من وراء هذا التحريم، فهم أعداء لنا، للتناقض العقائدي بيننا واختلاف نظرتينا للأمور، فما نراه حقا يرونه باطلاً، وما نراه باطلاً يرونه حقا، فكيف يؤتمنون والحال هذه على تحقيق أهدافنا العامة المنبثقة من ديننا الذي يعادونه ويهزؤون بقيمه ومبادئه ؟!

■ الآيات القرآنية التي تنص على أن الكافر ليس مؤتمناً على شرع الله ومصالح المسلمين، وتنص صراحة على منع الاستعانة بهم لإقامة هذا الشرع وإنجاز هذه المصالح ، من مثل :-

أ- قوله تعالى : **﴿ يأيها الذين ءامنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم لا يألونكم خبالاً ودوا ما**

---

(١) انظر : الشباني، الخدمة المدنية، ص ٧٤ .

(٢) سورة النساء / ١٤٤ .

(٣) سورة المائدة / ٥٧ .

(٤) سورة الممتحنة / ١

(٥) قال الجصاص في أحكام القرآن، جـ٤، ص٢٧٨ : «فيه نهي للمؤمنين عن موالاة الكفار ونصرتهم والاستنصار بهم، وتفويض أمورهم إليهم، وإيجاب التبري منهم، وترك تعظيمهم وإكرامهم» اهـ.

عنتم قد بدت البغضاء من أفواههم وما تخفي صدورهم أكبر قد بينا لكم الآيات لعلكم تعقلون (١١٨) ها أنتم أولاء تحبونهم ولا يحبونكم ...(١١٩) إن تمسسكم حسنة تسؤهم وإن تصبكم سيئة يفرحوا بها..(١٢٠) ﴾[١].

قال الجصاص: « بطانة الرجل : خاصته الذين يستبطنون امره ويثق بهم في امره، فنهى الله تعالى المؤمنين ان يتخذوا أهل الكفر بطانة من دون المؤمنين، وان يستعينوا بهم في خواص امورهم، وأخبر عن ضمائر هؤلاء الكفار للمؤمنين، فقال : ﴿ **لا يألونكم خبالاً** ﴾ يعني لا يقصرون فيما يجدون السبيل إليه من إفساد اموركم، لان الخبال هو الفساد، ثم قال : ﴿ **ودوا ماعنتم** ﴾.. أخبر عن محبتهم لما يشق عليكم ... وفي هذه الآية دلالة على انه لا تجوز الاستعانة باهل الذمة في أمور المسلمين من العمالات والكتبة » اهـ[٢].

وقال القرطبي : « نهى الله عز وجل المؤمنين بهذه الآية ان يتخذوا من الكفار واليهود واهل الاهواء دخلاء وولجاء، يفاوضونهم في الآراء، ويسندون إليهم امورهم... وقد انقلبت الاحوال في هذه الأزمان باتخاذ أهل الكتاب كتبة وأمناء، وتسوَّدُوا بذلك عند الجهلة الأغبياء من الولاة والأمراء » اهـ[٣].

ب - قال تعالى : **﴿ ما كان للمشركين أن يعمروا مساجد الله شاهدين على أنفسهم بالكفر أولئك حبطت أعمالهم وفي النار هم خالدون (١٧) إنما يعمر مساجد الله من آمن بالله واليوم الآخر وأقام الصلاة وآتى الزكاة ولم يخش إلا الله فعسى أولئك أن يكونوا من المهتدين (١٨) ﴾**[٤].

هاتان الآيتان تقطعان العلاقة قطعاً كاملاً بين الكافر والمسجد، فتمنعانه من إعماره مادياً أو معنويا، بل حتى من دخوله ابتداءً[٥]، لانه غير مؤتمن على هذا الإعمار أولاً، وغير قادر عليه ثانيا ، وما ذاك إلا لكفره ، إذ كيف يَعْمُرُ بيت الله من يكفر بالله ؟!، وإذا تذكرنا أن المسجد في دولة الإسلام الأولى لم يكن يمثل دار عبادة فقط، وإنما كان في الحقيقة مقر السلطات العامة تنفيذية (مدنية وعسكرية) وتشريعية وقضائية، تحصل من ذلك أن هاتين الآيتين في الحقيقة إنما تحرمان على الكافر إشغال الوظائف العامة التي تتحقق بها أهداف الإسلام ، ويُعمر بها مجتمعه، يدل على ذلك أن هاتين الآيتين جاءتا في

---

(١) سورة آل عمران /١١٨-١٢٠.

(٢) الجصاص، احكام القرآن، جـ٢ ، ص ٣٢٤.

(٣) القرطبي ، الجامع، جـ٤ ، ص ١٧٨-١٧٩ ، وانظر : الكيا الهراسي ، احكام القرآن، جـ٢ ، ص ٣٠٤.

(٤) سورة التوبة /١٧-١٨.

(٥) انظر : الكيا الهراسي ، احكام القرآن، جـ٣ ، ص ١٨٥.

سياق آيات تحرم موالاة الكافرين ، وأيضا فإن النبي ﷺ كان يمنع المنافقين من المكوث في المسجد بعد انقضاء الصلاة، وكان يأمر بإخراجهم إخراجاً عنيفاً إذا بقوا فيه، منعاً من اطلاعهم على أسرار المسلمين المتعلقة بمصالحهم الحيوية، إذ كان يجري تداولها في المسجد مقر الحكومة والقضاء والبرلمان،[١] ويدل عليه أيضا أن النبي ﷺ بادر إلى هدم مسجد الضرار الذي بناه المنافقون، لأنه لم ير فيه مجرد دار عبادة، وإنما رأى فيه مقراً سياسياً منافساً ومناقضاً لمسجده في المدينة، أو دولة داخل دولة.

قال ابن تيمية : « وكانت مواضع الائمة ومجامع الامة هي المساجد ، فإن النبي ﷺ أسس مسجده المبارك على التقوى، ففيه الصلاة والقراءة والذكر، وتعليم العلم والخطب، وفيه السياسة ، وعقد الالوية والرايات ، وتامير الامراء، وتعريف العرفاء ، وفيه يجتمع المسلمون عنده لما اهمهم من أمر دينهم ودنياهم، وكذلك عماله في مثل مكة والطائف وبلاد اليمن، وغير ذلك من الأمصار والقرى ، وكذلك عماله على البوادي، فإن لهم مجمعا فيه يصلون، وفيه يساسون ... وكان الخلفاء والأمراء يسكنون في بيوتهم، كما يسكن المسلمون في بيوتهم، لكن مجلس الإمام الجامع هو المسجد الجامع » اهـ[٢].

جـ- قوله تعالى : ﴿ وما كنت متخذ المضلين عضدا ﴾[٣] ، قال القرطبي : « يعني : الشياطين، وقيل : الكفار، « عضدا » أي أعواناً » اهـ[٤] ، والله قدوتنا في هذا الأمر، فإن جنده وحزبه إنما هم المؤمنون.

د- قوله تعالى : ﴿ فإن يكفر بها هؤلاء فقد وكلنا بها قوماً ليسوا بها بكافرين ﴾[٥]، قال ابن كثير : « فإن يكفر بالنبوة من كفر بها من قريش وغيرهم من سائر أهل الأرض من عرب وعجم ومليين وكتابيين، فقد وكلنا بها قوماً آخرين، أي المهاجرين والأنصار وأتباعهم إلى يوم القيامة » اهـ[٦].

وفي هذه الآية تقرير لضرورة التوافق بين تولي أمر الشيء والإيمان به، والنهي عن أن يوكل أمر الإسلام ومقاصده إلى كافر به.

▪ أخرج مسلم عن عائشة زوج النبي ﷺ أنها قالت : خرج رسول الله ﷺ ، قِبَلَ بَدْرٍ، فلما كان بِحَرَّةِ الوَبَرَةِ أدركه رجل قد كان يذكر منه جراءة ونجدة ، ففرح أصحاب رسول الله ﷺ حين رأوه ، فلما

---

(١) انظر : ابن كثير، السيرة، جـ٢ ، ص٣٤٩ - ٣٥٠ .

(٢) ابن تيمية، المجموع، جـ٣٥ ، ص٣٩ .

(٣) سورة الكهف/ ٥١

(٤) القرطبي ، الجامع، جـ١١ ، ص ٢ .

(٥) سورة الانعام/ ٨٩.

(٦) ابن كثير، تفسير القرآن، جـ٢ ، ص ١٥٥ بتصرف.

ادركه قال لرسول الله ﷺ : جئت لاتبعك واصيب معك، قال له رسول الله ﷺ : تؤمن بالله ورسوله؟، قال : لا ، قال : ارجع، فلن أستعين بمشرك ، قالت : ثم مضى حتى إذا كنا بالشجرة ادركه الرجل، فقال له كما قال أول مرة، فقال له النبي ﷺ كما قال أول مرة، قال : فارجع، فلن أستعين بمشرك ، قال : ثم رجع، فادركه بالبيداء، فقال له كما قال أول مرة : تؤمن بالله ورسوله ؟ ، قال : نعم، فقال له رسول الله ﷺ : فانطلق » اهـ(١).

■ أخرج البيهقي عن أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال : خرج رسول الله ﷺ حتى إذا خلّف ثنية الوداع إذا كتيبة ، قال : من هؤلاء ؟، قالوا : بني قينقاع ، وهو رهط عبدالله بن سلام، قال : وأسلموا ؟، قالوا : لا، بل هم على دينهم، قال : قل لهم فليرجعوا، فإنا لا نستعين بالمشركين» اهـ، وقال البيهقي : وهذا الإسناد أصح.(٢)

■ أخرج أبو عبيد عن وُسَّق الرومي قال : كنت مملوكاً لعمر بن الخطاب رضي الله عنه ، وكان يقول لي : أسلم، فإنك إن أسلمت استعنت بك على أمانة المسلمين، فإنه لا ينبغي لي أن أستعين على أمانتهم من ليس منهم ، قال : فابيت ، فقال : لا إكراه في الدين ، قال : فلما حضرته الوفاة أعتقني ، وقال : اذهب حيث شئت » اهـ(٣).

■ أخرج ابن قتيبة عن عياض بن أبي موسى أن عمر بن الخطاب قال لأبي موسى : أُدْعُ لي كاتبك ليقرأ لنا صحفاً جاءت من الشام، فقال أبو موسى : إنه لا يدخل المسجد، قال عمر: أبه جنابة ؟ قال : لا، ولكنه نصراني، قال : فرفع يده، فضرب فَخْذَهُ حتى كاد يكسرها، ثم قال : مالَكَ قاتلك الله ؟! ، أما سمعت قول الله عز وجل :﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا اليهود والنصارى أولياء ﴾(٤) ، ألا اتخذت رجلاً حنيفياً ؟، فقال أبو موسى : له دينه ولي كتابته، فقال عمر : لا أكرمهم إذ أهانهم الله ، ولا أعزهم إذ أذلهم، ولا أدنيهم إذ أقصاهم الله » اهـ(٥).

■ أخرج ابن قتيبة أيضا عن أبي الدهْقانة قال : « ذُكر لعمر بن الخطاب غلامٌ كاتبٌ حافظٌ من أهل الحيرة وكان نصرانيا ، فقيل لــه : لو اتخذتــه كاتباً ، فقال : لقد اتخذتُ إذاً بطانةً من دون المؤمنين » اهـ(٦).

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٢ ، ص ١٩٨ - ١٩٩ .

(٢) أخرجه البيهقي في السنن الكبرى، جـ٩ ، ص ٣٧ .

(٣) أخرجه أبو عبيد في الأموال، ص ٣٨ .

(٤) سورة المائدة / ٥١ .

(٥) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، جـ١ ، ص ١٠٢ ، وصححه ابن تيمية في المجموع، جـ٢٥ ، ص ٣٢٦ .

(٦) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، جـ١ ، ص ١٠٣ .

■ كتب عمر بن الخطاب إلى سعد بن ابي وقاص : « ولا تتخذوا احداً من المشركين كاتباً على المسلمين، فإنهم يأخذون الرشوة في دينهم ، ولا رشوة في دين الله » اهـ[1].

■ « لما فتحت مصر بعث عمر بن الخطاب إلى عمرو بن العاص يأمره الا يستعمل في عمل من اعمال المسلمين كافراً ، فاجابه عمرو بان المسلمين إلى الآن لم يعرفوا حقيقة البلاد ، ولم يطلعوا على مقادير خراجها، وقد اجتهدت في نصراني عارفٍ منسوبٍ إلى أمانة إلى حين معرفتنا بها فنعزله، فغضب عمر رضي الله عنه وقال : « كيف تؤمنهم وقد خونهم الله ؟، وكيف تعزهم وقد اذلهم الله؟! وكيف تقربهم وقد ابعدهم الله ؟، ثم تلا ﴿ **يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم** ﴾[2] الآية ، وقال في آخر كتابه : « مات النصراني والسلام »[3] اهـ.

ثانياً : يجيز الإسلام استثناءً من القاعدة السابقة للحاجة العامة استعمال الكافر في الوظائف العامة، لكن في غير وظائف الولاية تفويضية كانت أم تنفيذية[4] ، ووظائف البطانة أو الوليجة، والوظائف التي هي عبادات محضة وقرب لا تصح إلا من مسلم، فإذا لم يكن ثمة مصلحة أو حاجة عامة للاستعانة بالكافر، أو كانت الوظيفة من جنس الوظائف المذكورة ، لم يجز الاستعانة به لإشغالها، وأساس هذا التفصيل فهم النصوص التشريعية ، وفعل الخلفاء الراشدين، وما نص عليه الفقهاء في مصنفاتهم، حيث يتبين من خلالها أن ما يريد الإسلام أن يحافظ عليه ويحققه باشتراطه إسلامية المتولي للوظائف العامة إنما هو : الأمن والطمأنينة على مصالح المسلمين العامة خاصة الحيوية منها، والعزة الإسلامية، والكفاءة في إنجاز الأعمال، بالإضافة إلى المحافظة على الخصوصية الدينية التعبدية لبعض الوظائف العامة التي لا يُقبل أداؤها شرعاً من غير مسلم، كالصلاة والأذان والفتوى والحسبة والقضاء والجهاد ... الخ ، وهذه المقاصد الأربعة لا يمكن أن تتحقق بتولية غير المسلم في وظائف الولاية والبطانة والعبادات المحضة ، إذ المفسدة المتحصلة من توليته أكبر من المصلحة، أما ما سواها من الوظائف التي يغلب عليها جانب الخدمة والتنفيذ فلا يولاها الكافر إلا عند فقد المستحق لها من المسلمين، وإنما جاز تولي الكافر لها عند ذلك لأن المصلحة بتوليته ترجح على المفسدة، يقول ابن تيمية: « فإذا كان في السيئة حسنة راجحة لم تكن سيئة ... فإذا تعذر إقامة الواجبات من العلم والجهاد وغير ذلك إلا بمن فيه بدعة ، مضرتها دون مضرة ترك ذلك الواجب، كان تحصيل مصلحة الواجب مع مفسدة مرجوحة معه خيراً من العكس » اهـ[5].

---

(١) محمد بن الحسن، السير الكبير، جـ٣ ، ص ١٠٣٩ ـ ١٠٤٠ .

(٢) سورة آل عمران / ١١٨ .

(٣) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٩٤

(٤) انظر ما سبق ص٧٨

(٥) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٠٢ ، وانظر : الشاطبي، الموافقات، جـ٢ ، ص ٣٧٢ .

■ أما منع الكافر من وظائف الولاية مطلقا سواء احتيج إليه ام لم يحتج إليه ، فدليله إجماع علماء الإسلام على حرمة أن يلي الكافر على المسلم، لقوله تعالى : ﴿ **ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلاً** ﴾ [١] ، وهو خبر لكن المقصود منه الامر ، اي : لا تجعلوا للكافرين سبيلاً على المؤمنين، قال ابن عباس : « الإسلام يَعْلُو ولا يُعْلى » [٢] اهـ ، وقال الماوردي : « الشروط المعتبرة في جميع الولايات ، وهي ثلاثة : العقل والديانة (الإسلام) والمروءة ، فلا فسحة في تقليد من أخل بأحدها لقصوره عن حقها ، وخروجه من أهلها، وإنما يختلف ما سواها باختلاف الولايات، وإن كانت هذه مستحقة في جميعها » اهـ [٣].

وقال ابن عابدين : « الكافر لا ولاية له على المسلم ، حتى لا تقبل شهادته عليه » اهـ [٤].

وقد نقل ابن قدامة عن بعض العلماء تعليله منع الكافر من العمل في الزكاة قوله : « ولأنها ولاية على المسلمين، فلم يجز أن يتولاها الكافر كسائر الولايات » اهـ [٥].

وقال الشافعي : « وما ينبغي عندي لقاض ولا لوالٍ من ولاة المسلمين أن يتخذ كاتباً ذمياً ، ولا يضع الذمي في موضع يفضل به مسلماً » اهـ [٦].

والحكمة من منع الكافر من وظائف الولاية أمران : الأول : أن الولاية تعظيم وإعزاز وتفضيل لصاحبها على مرؤوسيه ، ولا يجوز ذلك للكافر [٧]. والثاني : أن الكفر ينافي الأمانة، والخيانة في مثل مناصب الولاية - خاصة ما كان منها من قبيل البطانة - ربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل، لا يمكن استدراكه أو جبره. [٨]

■ وأما منعه من تولي وظائف البطانة أو الوليجة مطلقاً أيضا فدليله الآية الكريمة ﴿ **يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم** ﴾ [٩] ، وقوله : ﴿ **أم حسبتم أن تتركوا ولما يعلم الله الذين**

---

(١) سورة النساء / ١٤١ .

(٢) اخرجه ابو عبيد في الاموال، ص ٨ .

(٣) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٤ .

(٤) ابن عابدين، الحاشية ، جـ٧ ، ص ٣٥٨ .

(٥) ابن قدامة ، المغني ، جـ٧ ، ص ٣١٨ .

(٦) الشافعي ، الأم، جـ٦ ، ص ٢١٠ .

(٧) قال ابن عابدين في الحاشية، جـ٢ ، ص ٣٠٩ : « لا يجوز اتخاذ الكافر في ولاية ، لأن في ذلك تعظيمه، وقد نصوا على حرمة تعظيمه » اهـ بتصرف.

(٨) انظر : الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٤٠ .

(٩) سورة ال عمران / ١١٨ .

جاهدوا منكم ولم يتخذوا من دون الله ولا رسوله ولا المؤمنين وليجة والله خبير بما تعملون ﴾[1].

ووظائف البطانة هي الوظائف والمناصب التي يملك متوليها الاطلاع على مصالح المسلمين الحيوية وأسرارهم التي يضرهم إفشاؤها لأعدائهم ، أو يملك حرية الوصول إليها والعبث به وتخريبها، أو يملك سلطة اتخاذ القرار والإلزام فيما يتعلق بهذه المصالح، بحيث لو أراد الإضرار بالمسلمين تمكن من ذلك وقدر عليه، فهذه الوظائف الخاصة بالمسلمين، الشديدة القرب من مصالحهم الحيوية عامة كانت أم خاصة، حرم الله على الدولة الإسلامية أن توليها كافراً ، لأنه عدو للمسلمين، يسوؤه توفيقهم، ويسعده فشلهم ومصيبتهم، لا يقصر لو تمكن من إفساد أمورهم وإيقاعهم في الشدة والضرر [2].

قال البيضاوي : «(بطانة): وليجة، وهو الذي يُعَرِّفُهُ الرجل أسراره ثقةً به، شبه ببطانة الثوب»اهـ[3] ، وقال الرازي : « إن الذي يخصه الإنسان بمزيد التقريب يُسمى بطانة، لأنه بمنزلة ما يلي بطنه (من الثياب) في شدة القرب منه » اهـ[4] ، وقال القلقشندي : « والمراد بالبطانة في الآية : من يطلع على حال المسلمين، كالاطلاع على مقدار خزائنهم من المال وأعداد جيشهم من الخيل والرجال » اهـ[5].

ولذا منع عمرُ بن الخطاب - رضي الله عنه - الكافرَ من إشغال وظيفة كاتب في دواوين الدولة، كما أجمع العلماء على عدم جواز تعيين الكافر كاتباً أو رسولاً أو مترجماً للسلطان أو الوالي أو القاضي لأنه خائن غير مؤتمن.[6]

وقال السبكي : « ولا يجوز تولية الذمي صيرفياً في بيت المال » اهـ[7].

كما لا يجوز تعيين الكافر جنديا في الجيش الإسلامي أيا كانت رتبته، وهذا لا ينافي ما ذهب إليه جمهور الفقهاء من جواز الاستعانة بالكافر في القتال وفق شروط معينة ، ذلك أن المقصود هنا تعيينه كجندي مرتزق أو راتب دائم ، بحيث يكون من أصحاب الديوان، أو مصنفاً بلغة اليوم، وهذا لا يجوز

---

(١) سورة التوبة /١٦.

(٢) انظر : سيد قطب ، الظلال ، جـ٢ ، ص ٤١ - ٤٢ .

(٣) البيضاوي ، أنوار التنزيل، جـ١ ، ص ١٧٦ .

(٤) الرازي ، التفسير الكبير، جـ٤ ، ص ٢١٥ .

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٩٣ .

(٦) انظر : السرخسي، المبسوط ، جـ١٦ ، ص ٨٦ ، ٩٣ - ٩٤ ، ١٠٩ ، السرخسي، شرح السير الكبير ، جـ ٢ ، ص٤٧١ ، الشافعي ، الأم ، جـ٦ ، ص ٢١٠ ، الجويني، الغياثي، ص١٣٣ ، القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٩٣ - ٩٥ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٥ ، ص ٣٢٦ ، ضويان، منار السبيل، جـ٢ ، ص ٤١٢ .

(٧) السبكي ، معيد النعم، ص ١٠٧ .

في حق الكافر، لان الارتزاق عقد خدمة دائمة بروح العبادة بامتيازات خاصة ، وهذا لا يليق بالكافر بل بالمسلم، لان الكافر إنما يعمل بهدف تحقيق الربح المادي ، ثم إن عمله في الوظيفة مؤقت ينتهي بانتهاء الحاجة إليه، ومن كان هذا شانه كان استعماله بعقد إجارة لا بعقد إرزاق .

قال الماوردي : « فاما شرط جواز إثباتهم في الديوان (ديوان الجيش) فيراعي فيه ... الإسلام ليدفع عن الملة باعتقاده، ويوثق بنصحه واجتهاده، فإن أثبت فيهم ذمياً لم يجز، وإن ارتد منهم مسلم سقط »[١] اهـ.

■ ولا يجوز أن يشغل الكافر الوظائف التي هي طاعات وعبادات محضة تختص بالمسلم من مثل : الاذان ، والإمامة، وتعليم العلوم الشرعية، والفتوى، والحسبة، والقضاء ، والجهاد ،[٢] وكل وظيفة تفتقر إلى اجتهاد شرعي، لان الكافر ليس من أهل الاجتهاد[٣] ، وجمع الزكاة والعشر من المسلمين على رأي فريق من العلماء[٤] .

■ وأما سوى ما ذكره الباحث من طوائف الوظائف فيجوز للكافر إشغالها، لكن عند الحاجة إليه فيها، بان عُدِمَ المسلم القادر عليها، أو لتحقيق مصلحة عامة للمسلمين، أو كان موضوع الوظيفة يتعلق بالكفار أنفسهم، ففي كل هذه الحالات يجوز إشغال الكافر للوظيفة ، وعلى الدولة الاسلامية أن تراعي من الشروط والإجراءات ما تضمن معه تجنيب المصالح العامة الإسلامية التي يؤتمن عليها الكافر من الهدر والضياع على يديه، وذلك - مثلاً - بان تنتقي المامونين من الكفار للوظيفة بان يكونوا من أهل الصلاح والأخلاق عند أهل دينهم ، وأن يكونوا من حسني الرأي في المسلمين، وعليها أيضا أن تشدد الرقابة عليهم، لأن دافعهم للإخلاص في العمل إنما هو الأجر الذي ياخذونه، والعقوبة التي يتوقعونها فيما لو خانوا أو قصروا، إذ لا دين ولا أمانة تحجزهم عن الخيانة والتقصير، وإنما هي الرغبة والرهبة ، وهذا يعني أيضا أنه ينبغي أن تدفع لهم رواتب وأجور جيدة ، والحاصل أن على الدولة في كل حالة استعانة بالكافر في الوظائف العامة أن تضع ما تراه مناسباً من الشروط لتحقيق المقصود ، وهو أمن المسلمين على مصالحهم العامة والخاصة، ويغلب على هذه الطائفة من الوظائف الخدمة والتنفيذ ، ومن أمثلتها ما يلي :-

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) انظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٦ ، ص ٥٥ ، جـ٧ ، ص ٣٨٩ ، السرخسي ، المبسوط ، جـ١٦ ، ص ٣٧ ، الهيتمي، تحفة المحتاج، جـ٦ ، ص ١٥٥ - ١٥٧ ، الشربيني، مغني المحتاج، جـ٢ ، ص ٣٤٤ ، ابن قدامة ، الكافي ، جـ٢ ، ص ٣٠٣-٣٠٤ .

(٣) قال الماوردي في الأحكام السلطانية، ص ٢٦١ : « من يصح أن يتقلد العمالة ، وهو من استقل بكفايته، ووثق بأمانته، فإن كانت عمالة تفويض إلى اجتهاد روعي فيها الحرية والإسلام » اهـ.

(٤) انظر : ابن قدامة ، المغني، جـ٢ ، ص ٥١٧ ، ص٣١٧ - ٣١٨ .

- العمل في الزراعة، قال ابن تيمية : « إن المسلمين لما فتحوا البلاد كان الفلاحون كلهم كفاراً، لان المسلمين كانوا مشتغلين بالجهاد، ولهذا لما فتح النبي ﷺ خيبر اعطاها لليهود يعملونها فلاحة، لعجز الصحابة عن فلاحتها، لان ذلك يحتاج إلى سكناها، وكان الذين فتحوها أهل بيعة الرضوان الذين بايعوا تحت الشجرة، وكانوا نحو الف وأربعمائة، وانضم إليهم أهل سفينة جعفر، فهؤلاء هم الذين قسم النبي ﷺ بينهم أرض خيبر، فلو أقام طائفة من هؤلاء فيها لفلاحتها تعطلت مصالح الدين التي لا يقوم بها غيرهم، فلما كان زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وفتحت البلاد، وكثر المسلمون، استغنوا عن اليهود فاجلوهم، وكان النبي ﷺ قد قال : « نقركم فيها ما شئنا - وفي رواية - ما أقركم الله »[1]، وأمر بإجلائهم منها عند موته ﷺ .فقال : « أخرجوا اليهود والنصارى من جزيرة العرب »[2] » اهـ[3].

ولم يتركهم النبي ﷺ من غير رقابة وإشراف، فقد أخرج البخاري : « أن النبي ﷺ بعث أخا بني عدي من الأنصار إلى خيبر، فأمّره عليها »[4] اهـ، وأخرج البيهقي : « وكان عبدالله بن رواحة يأتيهم كل عام، فيخرصها عليهم، ثم يضمنهم الشطر، فشكوا إلى رسول الله ﷺ شدة خرصه، وأرادوا أن يرشوه، فقال : يا أعداء الله تطعموني السحت؟، والله لقد جئتكم من عند أحب الناس إليّ، ولأنتم أبغض إليّ من عدتكم من القردة والخنازير، ولا يحملني بُغضي إياكم وحبي إياه على أن لا أعدل بينكم، فقالوا: بهذا قامت السموات والأرض » اهـ[5].

- العمل في التعليم مرؤوساً للمسلمين لا رئيساً عليهم، أخرج أحمد عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : « كان ناس من الأسرى يوم بدر لم يكن لهم فداء، فجعل رسول الله ﷺ فداءهم أن يعلموا أولاد الأنصار الكتابة، قال : فجاء يوماً غُلامٌ يبكي إلى أبيه، فقال : ما شأنك ؟، قال : ضربني معلمي، قال : الخبيث يطلب بذَحْلِ (بثأر) بدر، والله لا تأتيه أبداً » اهـ[6].

وفي تاريخ الطبري : « جُفَيْنَة : وكان نصرانياً من أهل الحيرة، ظئراً لسعد بن مالك، أقدمه إلى المدينة للصلح الذي بينه وبينهم، وليعلم بالمدينة الكتابة » اهـ[7]، وكان ذلك في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

---

(١) أخرجه الطبري في التاريخ، جـ٣، ص ٢١، وانظر : البيهقي، السنن الكبرى، جـ٩، ص ١٣٧.

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٣١٦٨) بلفظ : « أخرجوا المشركين من جزيرة العرب » اهـ.

(٣) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨، ص ٨٨ - ٨٩، وانظر : ابو عبيد، الأموال، ص ١١١.

(٤) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٤٢٤٧).

(٥) أخرجه البيهقي في السنن الكبرى، جـ٩، ص ١٣٧ - ١٣٨.

(٦) أخرجه أحمد في مسنده، جـ١، ص ٢٤٧، وانظر : ابو عبيد، الأموال، ص ١١٦.

(٧) الطبري، التاريخ، جـ٤، ص ٢٤٠.

- العمل في البناء [١] والكنس والتنظيف [٢] ونحوها من المهن والصنائع ، وكذا في التطبيب، والمحاسبة [٣] ، والبحرية [٤] ، إذا احتيج إليهم وعُدم المسلم، مع ان العلماء قد نصوا على ضرورة أن يستغني المسلمون عن الحاجة إلى الاستعانة بالكفار في أي مهنة أو صناعة ، وعدوا تحصيلها من فروض الكفايات، قال الشافعي : « وينبغي أن نُعَرِّفَ المسلمين بان لا يكون لهم حاجة إلى غير أهل دينهم » اهـ [٥].

- العمل في جباية الخراج والجزية المفروضتين عليهم، حيث كتب خالد بن الوليد رضي الله عنه في كتاب الصلح الذي تم بينه وبين أهل الحيرة : « وشرطت عليهم جباية ما صالحتهم عليه حتى يؤدوه إلى بيت مال المسلمين، عُمّالهم منهم، فإن طلبوا عونا من المسلمين أعينوا به، ومئونة العون من بيت مال المسلمين » اهـ [٦].

- أما العمل في جبي الزكاة والضرائب والعشور من المسلمين [٧] ، فمن العلماء من أجاز تعيين الكافر فيها بحجة إطلاق الآية ﴿ **والعاملين عليها** ﴾ فتشمل كل عامل على أي صفة كان [٨] ، وقياساً على جواز توليته جباية الخراج، وهو رأي المالكية والماوردي وإحدى الروايتين عند الحنابلة [٩] .

لكن الراجح - كما يرى الباحث - عدم جواز تولي الكافر هذه الأعمال في جانبها التنفيذي أيضا ، وذلك لأن النبي ﷺ لم يستعن بكافر فيها، ولم يفعل ذلك خلفاؤه الراشدون ، وإنما فعله زياد بن أبيه في العراق في عهد الأمويين على نكير من المسلمين وعلى رأسهم الصحابة رضي الله عنهم ، حيث أخرج أبو عبيد عن ابن سيرين قال : كنت عند ابن عمر فقال رجلٌ : ندفع صدقات أموالنا إلى عمالنا؟

---

(١) انظر : ابن خلدون، المقدمة ، ص ٣٢٤ ، الضبري ، التاريخ ، جـ٤ ، ص ٤٩ - ٥٠ .

(٢) انظر : ابو عبيد ، الاموال، ص ١٤٨ .

(٣) انظر الكتاني، التراتيب الإدارية، جـ١ ، ص ٣٥٤ - ٣٥٥ .

(٤) انظر : ابن خلدون، المقدمة ، ص ٢٠٠ .

(٥) الشافعي ، الام ، جـ٦ ، ص ٢١٠ .

(٦) ابو يوسف، الخراج ، ص ١٤٤ .

(٧) المقصود هنا بطبيعة الحال العمل التنفيذي أما ما كان ولاية أو يحتاج إلى اجتهاد فلا خلاف في اختصاصه بالمسلم، انظر الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ١٤٥ ، ١٤٨ - ١٤٩ ، ١٦٦ .

(٨) انظر : ابن قدامة، المغني ، جـ٢ ، ص٥١٧ .

- الآية من سورة التوبة / ٦٠ .

(٩) انظر : المرجع السابق ، جـ٧ ، ص ٣١٧ ، الأبي ، جواهر الإكليل، جـ١ ، ص ١٣٨ - ١٣٩ ، الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ١٤٨ - ١٤٩ ، ص ٢٦١ .

فقال : نعم، فقال : إن عمالنا كفار، قال : وكان زياد يستعمل الكفار ، فقال : لا تدفعوا صدقاتكم إلى الكفـــار »[1] اهـ ، ولان عملية الجباية وإن كانت تنفيذية إلا ان فيها معنى الولاية على جمهور المسلمين، لما يصاحبها من قوة مجبرة وامر ونهي من الجابي للمجبي منه، وهو مالا يليق ولا يجوز ان يمكن منه كافر تجاه مسلم ، فالإسلام يعلو ولا يُعلى عليه كما قال ابن عباس، وايضا فإن الزكاة عبادة، ولا مدخل للكافر في العبادات ، والحاصل ان كل ذلك مجتمعا يقوي الرأي القائل بالمنع، وهو رأي الحنفية والشافعية والمعتمد عند الحنابلة [2].

- اما الاستعانة بالكفار في العمل العسكري؛ دلالةً على الطريق، أو خدمةً للمجاهدين، أو حملاً للأمتعة، أو قتالاً مع المسلمين، فأجازه جمهور الفقهاء : حنفية وشافعية وحنابلة وبعض المالكية، لكن بشروط تعود إلى تامين الجيش المسلم من خيانتهم وغدرهم لو ارادوا ذلك ، وهذه الشروط هي :

١- الحاجة إليهم لقلة في المسلمين أو لكفاءتهم.

٢- أن يقاتلوا تحت راية المسلمين، والمقصود ان يكونوا مرؤوسين للمسلمين، لا رؤساء ولا مستقلين بانفسهم، وحكم المسلمين هو الغالب.

٣- ألا يكونوا من أهل الريبة والخيانة، بل من أهل الصلاح في قومهم، بحيث تؤمن خيانتهم.

٤- أن يكونوا حسني الرأي في المسلمين.

٥- أن يكون العدو الذي نستعين بهم عليه كافراً ، من غير قومهم، وعلى غير دينهم، كاليهود مع النصارى.

٦- أن يكون عددهم بحيث لو انضموا إلى العدو استطاع المسلمون هزيمة الفريقين معا.[3]

وأما النصوص التشريعية التي قدم الباحث إيرادها برفض النبي ﷺ الاستعانة بالكفار في القتال، فقد حملها العلماء على الحالات التي ينتقض فيها شرط من هذه الشروط ، وذلك توفيقا بين هذه

---

(١) اخرجه ابو عبيد في الاموال، ص ٥٠٥.

(٢) انظر : ابن عابدين، الحاشية ، جـ ٢ ، ص ٣٠٩ ، الشيرازي، المهذب ، جـ١ ، ص ١٦٨ ، ابن قدامة ، المغني، جـ٢ ، ص ٥١٧ ، جـ٧ ، ص ٣١٧ - ٣١٨.

(٣) انظر : السرخسي ، المبسوط، جـ١٠ ، ص ٢٣ - ٢٤ ، ١٣٨، ابن العربي ، احكام القرآن، جـ١ ، ص ٢٦٧ - ٢٦٨ ، الشافعي ، الأم، جـ٤ ، ص ١٦٦ - ١٦٧، الشربيني ، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٢٢١ ، حاشيتا قليوبي وعميرة، جـ٤، ص٢١٧-٢١٨، ابن قدامة، المغني، جـ١٠ ، ص٤٥٥ - ٤٥٧، الصابوني، روائع البيان، جـ١ ، ص ٤٠٢-٤٠٣ .

النصوص وبين نصوص أخرى ووقائع ثبت فيها استعانته ﷺ وخلفائه الراشدين من بعده بالكفار في القتـال[١].

ثالثا : للإمام ان يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقاً بكل طوائفها وانواعها، إذا رأى وقدّر أن المصلحة العامة للمسلمين في ظرفٍ ما تقتضي ذلك، وهذا واسعٌ عليه، لان حكم الاستعانة بهم لا يعدو ان يكون «الإباحة» ، والقاعدة أن الإمام يملك تقييد المباح أو إيجابه أو تحريمه ومنعه إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين.

قال الشافعي : « وذلك واسعٌ للإمام ان يرد المشرك فيمنعه الغزو ويأذن له »[٢] اهـ.

وقال محمد بن الحسن : « وعندنا إذا رأى الإمام الصواب في الا يستعين بالمشركين لخوف الفتنة فله أن يردهم »[٣] اهـ.

رابعاً : استقل الماوردي بمعيار خاص به خالف فيه العلماء فيما يجوز للكافر إشغاله من الوظائف مما لا يجوز، حيث يقول : « من يصح أن يتقلد العمالة: وهو من استقل بكفايته، ووثق بأمانته، فإن كانت "عمالة تفويض" إلى اجتهاد، روعي فيها الحرية والإسلام، وإن كانت "عمالة تنفيذ" لا اجتهاد للعامل فيها، لم يفتقر إلى الحرية والإسلام » اهـ[٤].

---

(١) من ذلك : ما اخرجه البخاري في صحيحه برقم (٣٠٦٢) عن ابي هريرة : « .. ثم أمر (النبي) بلالاً فنادى في الناس : إنه لا يدخل الجنة إلا نفس مسلمة ، وإن الله ليؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر » اهـ.

— وفي سنن البيهقي الكبرى، جـ٩ ، ص ٣٧ : « قال الشافعي : .. وقد غزا بيهود بني قينقاع بعد بدر، وشهد صفوان بن امية حنينا بعد الفتح، وصفوان مشرك . (قال البيهقي) : أما شهود صفوان بن أمية معه حنينا وصفوان مشرك، فإنه معروف بين أهل المغازي ... وأما غزوه بيهود قينقاع، فإني لم أجده إلا من حديث الحسن بن عمارة وهو ضعيف » اهـ.

— واخرج البخاري في صحيحه برقم (٣٩٠٥) عن عائشة قالت : « واستاجر رسول الله ﷺ وابو بكر رجلاً من بني الدِّيل ... هادياً خرِّيتا (ماهراً) .... وهو على دين كفار قريش ، فأمناه، فدفعا إليه راحلتيهما، وواعداه غار ثور بعد ثلاث ليال براحلتيهما صبح ثلاث ، وانطلق معهما عامر بن فهيرة والدليل، فاخذ بهم طريق السواحل » اهـ.

— واخرج ابو يوسف في الخراج، ص ١٤٦ - ١٤٧ : « فكتب إليه ابو بكر رضي الله عنه : أن الحق بابي عبيدة حين اتاه كتاب ابي عبيدة يستمده ـ فتوجه من الحيرة مع الادلاء منها، ثم مضى من بلاد تغلب، ومضى معه ادلاء من اهلها » اهـ بتصرف، والمقصود هنا خالد بن الوليد رضي الله عنه .

— وجاء في كتاب صلح اهل ارمينية في عهد عمر بن الخطاب : « بسم الله الرحمن الرحيم . هذا ما اعطى سراقة بن عمرو عامل امير المؤمنين عمر بن الخطاب شهر براز وسكان ارمينية ... وعلى اهل ارمينية .... ان ينفروا لكل غارة، وينفروا لكل امر ناب او لم ينب، رآه الوالي صلاحاً ، على أن توضع الجزاء عمن أجاب إلى ذلك الحشر، والحشر عوضٌ من جزائهم » اهـ انظر : الطبري، التاريخ ، جـ٤ ، ص ١٥٦ .

(٢) الشافعي ، الام، جـ٤ ، ص ١٦٦ .

(٣) محمد بن الحسن ، السير الكبير ، جـ٤ ، ١٤٢٣ .

(٤) الماوردي، الاحكام السلطانية ، ص ٢٦١ .

وتطبيقاً لهذا المعيار على العمل في جمع الزكاة يقول الماوردي : « وإذا كان والي الصدقات من "عمال التفويض" أخذها فيما اختلف الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده، لا على اجتهاد الإمام، ولا على اجتهاد أرباب الأموال، ولم يجز للإمام أن ينص له على قدر ما يأخذه.

وإن كان في "عمال التنفيذ" ، عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد الإمام دون أرباب الأموال، ولم يجز لهذا العامل أن يجتهد، ولزم الإمام أن ينص له على القدر المأخوذ، ويكون رسولاً في القبض منفذاً لاجتهاد الإمام، فعلى هذا إن كان هذا العامل عبداً أو ذمياً جاز، ... لأنه تجرد من حكم الولاية وتخصص بأحكام الرسالة » اهـ[١].

فالماوردي يرى - من خلال هذين النقلين - أن الوظيفة إذا كانت تفويضية، بمعنى أن شاغلها يقوم بالاجتهاد والتدبير واتخاذ القرارات لإنجاز المهام الموكلة إليه، فهذه الوظيفة ولاية كاملة، وعليه لا يجوز للكافر إشغالها، لأنه ليس من أهل الولايات، ولا من أهل الاجتهاد الشرعي.

أما إذا كانت الوظيفة تنفيذية، بمعنى أنه لا تدبير فيها ولا اجتهاد ولا اتخاذ قرار، سواء أكان صاحبها مرؤوساً ينفذ ويطبق القوانين والقرارات، أو رئيساً ينقلها للآخرين أمراً ونهياً لينفذوها، فمثل هذه الوظيفة ليست ولاية وإن كان صاحبها يأمر وينهي، بل هي رسالة وتنفيذ محض إن كان صاحبها مرؤوساً، ورسالة وتنفيذ وولاية ناقصة إن كان صاحبها رئيساً ، وعليه يجوز للكافر إشغالها ، لأنها ليست ولاية ولا اجتهاد فيها.

وبناء على هذا المعيار أجاز الماوردي للكافر أن يشغل وظيفة "وزير تنفيذ" في الدولة الإسلامية، وهي أعلى ما يمكن أن تصل إليه وظائف التنفيذ، وهي وظيفة تخلو سلطاتها من رسم السياسات العامة أو وضع البرامج التنفيذية لها أو اتخاذ القرارات والاجتهاد، بل هي مجرد سفارة ووساطة لنقل القرارات والأوامر للآخرين لينفذوها ومراقبة هذا التنفيذ، وإنهاء أحوال العمل للإمام ليتخذ القرارات المناسبة.[٢]

ويرى الباحث أن معيار الماوردي هذا فاسدٌ لأمور:

الأول : أنه معيارٌ يُغْفِلُ معنى "البطانة أو الوليجة" كعلة إذا وُجدت في الوظيفة حَرُمَ على الكافر إشغالها ، وهو معنىً وعلةٌ نصَّ الله عليها في الآيتين الكريمتين اللتين أسلفهما الباحث قريبا، فكيف يبيح الماوردي لكافر أن يشغل منصباً كوزارة التنفيذ يكون من خلالها قادراً لو أراد إيقاع ضرر فاحش بالمسلمين ومصالحهم الحيوية ؟!!

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٤٨-١٤٩.

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ٣١.

الثـاني : أنه معيارٌ يُغْفِلُ أيضا المعنى في منع الكافر من مناصب الولايات، لان هذا المعنى كما أسلف الباحث مركب من أمرين : خطورة المنصب، وعزة المسلم، والولاية التنفيذية وإن كانت ولاية ناقصة لخلوها من التدبير والاجتهاد ، إلا انها تبقى رئاسة واستعلاءً على الآخرين، وهذا المعنى إذا وجد في منصب وكان المرؤوسون من المسلمين لم يجز أن يشغله كافر، وإن كان مجرد تنفيذ لا تدبير فيه، والمنع هنا لامر يتعلق بالعزة الإسلامية التي يربي الإسلام عليها أبناءه، والتي يأنف معها المسلم أن يكون مرؤوساً تابعاً لكافر يأمره وينهاه ، وهو المعنى الذي كره العلماء من أجله ـ حتى في العلاقة الخاصة ـ أن يؤجر المسلم نفسه لكافر يخدمه ويطيعه، لما في ذلك من إذلال المسلم للكافر [١] ، وهو أمر يخالف مقاصد التشريع وغاياته ، فالإسلام كما قال ابن عباس " يَعْلُو ولا يُعْلَى " ، وقال الشافعي : « ما ينبغي لقاضٍ ولا والٍ أن يتخذ كاتباً ذمياً ، ولا يضع الذمي موضعا يفضل به مسلماً » [٢] اهـ ، فكيف يجيز الماوردي للذمي الكافر رئاسة المسلم ؟!!

الثـالث : أن الولاية التنفيذية وإن كانت مجرد نقل للقرارات والأوامر التي يصدرها صاحب الوظيفة التفويضية أو الإمام إلى المرؤوسين من الموظفين أو إلى الجمهور لينفذوها، فهي مع ذلك محرمة على الكافر، وذلك لأنها إخبار ورواية، والكافر لا يُقبل خبره وروايته لانتفاء عدالته بكفره وعدواته .

ولهذه الأسباب مجتمعة شدّد الجويني الشافعي ـ الموافق للماوردي في مذهبه الفقهي ـ شدّد النكير على الماوردي في كتابه "الغياثي" ، ونسبه إلى الجهل ، وعدّها زلة عظيمة أن يقول الماوردي بجواز إشغال الكافر الذمي لمنصب وزارة التنفيذ في الدولة الإسلامية، وكان مما ردّ به على الماوردي قوله: « وهذه عثرة ليس لها مقيل، وهي مشعرة بخلو صاحب الكتاب عن التحصيل ، فإن الثقة لا بد من رعايتها، وليس الذمي موثوقا به في أفعاله وأقواله وتصاريف أحواله ، وروايته مردودة، وكذلك شهادته على المسلمين، فكيف يُقبل قوله فيما يسنده ويعزيه إلى إمام المسلمين ؟ فمن لا يُقبل شهادته على باقة بقل ولا يوثق به في قول وفعل، كيف ينتصب وزيراً ؟ وكيف ينتهض مبلغا عن الإمام سفيرا؟، على أنّا لا نأمن في أمر الدين شره، بل نرتقب نفساً فنفساً ضره، وقد تو افت شهادة نصوص الكتاب والسنة على النهي عن الركون إلى الكفار، والمنع من ائتمانهم، وإطلاعهم على الأسرار » اهـ [٣].

خامسا : إن الموقف الإسلامي من تعيين الكافر في الوظيفة العامة الإسلامية، بالإضافة إلى بعده المتعلق بالعزة الإسلامية ، هو موقف عقلاني منطقي حكيم، ضروري لنجاح الدولة في تحقيق أهدافها

---

(١) انظر : السرخسي ، المبسوط ، جـ١ ، ص ٥٦ ـ ٥٧ .

(٢) الشافعي ، الأم، جـ٦ ، ص ٢١٠ .

(٣) الجويني ، الغياثي، ص ١٣٣ ـ ١٣٤ .

بكفاءة وفاعلية، وهو موقف أثبتت العلوم الإدارية اليوم ضرورته، ولذا تشترطه دول العالم المعاصرة قاطبة خاصة الكبرى منها، والباحث هنا يريد استعراض الشواهد من العلوم الإدارية ومطابقتها لتعاليل الشريعة الإسلامية وعلمائها في الموضوع، ومن ذلك :

أ- إن الكافر لانه لا يرى صحة أهداف الإسلام ومقاصده ولا يؤمن بقيمه وأحكامه، فإنه من الناحية الفنية البحتة غير قادر على التفاعل مع هذه الأهداف والقيم، وبالمحصلة غير قادر على اتخاذ القرار السياسي أو الإداري المناسب لتحقيقها واقعا أو حمايتها من الانهدام، ولنتذكر ما نقله الباحث عن الدكتور القريوتي في أول هذا المطلب وهو قوله : « إن اختلاف مدركات الأفراد وانتماءاتهم تجعلهم يرون نفس الظواهر بطرق مختلفة » اهـ[1] ، مما يؤدي إلى مواقف وقرارات مختلفة متناقضة، وهو أمر منطقي، فالتصرف الذي أراه معروفاً ويراه غيري منكراً ، لا يمكن أن يكون موقفانا إزاءه متماثلين، بل متناقضان حتماً، والله سبحانه وتعالى بيّن هذا المعنى بوضوح في القرآن الكريم ، وعلل به حكم تحريم موالاة الكافر والاستعانة به، حيث يقرر أولاً أن الإنسان لا يمكن أن يكون له سوى انتماء وولاء واحد : ﴿ **ما جعل الله لرجل من قلبين في جوفه** ﴾[2]، ويقرر ثانيا أن لكل إنسان عملاً وسلوكاً ينطلق من مبادئه وعقيدته، يرتضيه ويراه حسنا: ﴿ **كذلك زينا لكل أمة عملهم** ﴾[3] ، ولذلك فإن أعمال الكافر وسلوكياته - كما المسلم - تنطلق من عقيدته ، ولا يرى حقا سواها، فهو لا يستطيع إلا أن يتصرف وفقها، لأنها الحق في نظره : ﴿ **ويحسبون أنهم مهتدون** ﴾[4] ، ولا يمكن أن يحب عقيدة الإسلام المخالفة لعقيدته ، ولا أن يوافقها في قيمها وأحكامها : ﴿ **كرهوا ما أنزل الله** ﴾[5] ، ﴿ **كبُر على المشركين ما تدعوهم إليه** ﴾[6]، ﴿ **وإذا ذكر الله وحده اشمأزت قلوب الذين لا يؤمنون بالآخرة** ﴾[7]، ﴿ **وإن يروا سبيل الرشد لا يتخذوه سبيلاً وإن يروا سبيل الغي يتخذوه سبيلاً** ﴾[8]، ﴿ **فيحلوا ما حرم الله** ﴾[9] ، ﴿ **وإذا ناديتم إلى الصلاة اتخذوها هزواً ولعباً** ﴾[10]

وعليه فإن الكافر سيكون عاجزاً حتماً عن اتخاذ القرار المناسب لتحقيق الأهداف الإسلامية التي

---

(١) القريوتي ، السلوك التنظيمي، ص ٢٠٠ .
(٢) سورة الأحزاب / ٤ .
(٣) سورة الانعام / ١٠٨ .
(٤) سورة الاعراف / ٣٠ .
(٥) سورة محمد / ٩ .
(٦) سورة الشورى / ١٣
(٧) سورة الزمر / ٤٥ .
(٨) سورة الأعراف / ١٤٦ .
(٩) سورة التوبة / ٣٧ .
(١٠) سورة المائدة / ٥٩ .

لا يؤمن بها، والله سبحانه يؤكد هذا المعنى ويكرره في الآيات الدالة على حرمة اتخاذ الكافر ولياً أو بطانة أو الركون إليه، ويضرب الباحث مثالاً واحداً على هذا العجز الفني للكافر في اتخاذ القرار المناسب إسلاميا فيقول :

إن الإدارة الإسلامية تتميز بانها إدارة ربانية، تستجلب الإنجاز وتحقيق أهدافها وحل مشكلاتها إن وجدت عن طريق استثمار السنن الكونية الإلهية، والالتزام بالاسباب الجالبة للتابيد والمعونة والتوفيق الإلهي، ذلك ان لله قوانين وسنناً كونيةً لا تتخلف نتائجها إذا تحققت أسبابها، والإدارة الإسلامية بمرجعيتها العقائدية تؤمن وتوقن بهذه السنن والحقائق الكونية، ولذا تعمل على استثمار هذه السنن في إنجاز وتحقيق اهدافها العامة.

مثال ذلك : السنة الكونية التي تقول : **﴿ فإن يكن منكم مائة صابرة يغلبوا مائتين وإن يكن منكم ألف يغلبوا ألفين بإذن الله والله مع الصابرين ﴾**[1].

فهذه السنة أو القانون الكوني الإلهي يقول : إن المائة الصابرة من المؤمنين قادرون على هزيمة مائتين من الكفار تاييداً من الله وتوفيقاً[2].

الإدارة الإسلامية تؤمن بهذه السنة وتصدق بها، وتاخذها في الاعتبار عندما تسعى لتحقيق أهدافها العسكرية، فإذا وَجَدَ القائد العسكري أو السياسي المسلم نفسه في ظرف يحتاج معه إلى إصدار قرار يتعلق بإعلان الحرب على جهة معادية، وكان الواقع العسكري أن عدد الأعداء يزيدون عن عدد الجيش الإسلامي بمقدار الضعف، فإنه ولإيمانه بهذه السنة لا يتردد في إصدار القرار بالمواجهة وخوض الحرب، ولذا واجه الثلاثمائة الألف في بدر، وواجه الألف الثلاثة آلاف في أحد ، وواجه الثلاثة آلاف العشرة آلاف في الخندق.

أما الكافر فإنه لا يعرف هذه السنن الكونية ، وإن عرفها لا يؤمن بها، بل على العكس يهزأ ويسخر منها، فالكافر محروم من هذه الدرجة المتقدمة من العلم بحقائق الأشياء ، ذلك أنه صمّ أذنيه عن سماع الحق والإيمان به، وقنع بقانون الحياة الدنيا المادي سقفاً لمعارفه وعلومه، وأخلد إلى الأرض، قال تعالى : **﴿ فأعرض عن من تولى عن ذكرنا ولم يرد إلا الحياة الدنيا ذلك مبلغهم من العلم ﴾**[1]، وقال

---

(١) سورة التوبة /٦٦.

(٢) قال ابن رشد في بداية المجتهد، جـ١ ، ص ٣٨٧ : « وأما العدد الذي لا يجوز الفرار عنهم فهم الضِّعف، وذلك مجمع عليه » اهـ.

ايضا : ﴿ يعلمون ظاهراً من الحياة الدنيا وهم عن الآخرة هم غافلون ﴾[٢] ، وعليه لا يمكن ان يتخذ الكافر قرار المواجهة والحالة كذلك، لانه وفق قانون السببية الارضي الذي لا يؤمن بسواه ليس من العقل والمنطق ان أواجه كجيش من هم اقوى مني بمقدار الضعف، ويصف الكافر قرار المسلم بالمواجهة هنا بالقرار المتهور أو القرار غير العقلاني، فكيف بعد ذلك يُمَكَّنُ الكافر من سدة الحكم واتخاذ القرار والولاية على المسلمين ؟!! ، قال أبو يوسف : « لا يحل ان يحكم اهل الكفر في حروب المسلمين في أمور الدين » اهـ[٣] ، وقال أيضا : « وليس لمن استعان بهم المسلمون في حربهم من أهل الذمة أمان في العدو، ولا يجوز أمان أهل الذمة على أمان أهل الإسلام » اهـ[٤].

ب - إن علماء الإدارة اليوم يقررون ضرورة أن يكون العامل في التنظيم منتميا إليه موالياً لغاياته وأهدافه، ويعتبرون هذا الانتماء أو الولاء حجر الزاوية في أداء العامل لعمله بكفاءة عالية ، وبدون هذا الانتماء أو الولاء لا يتصور إنجاز، ولذا تشترط دول العالم اليوم في الموظف العام أن يكون مواليا للأهداف العامة للدولة ، بل يتشدد البعض منها حرصا، ويشترط فيه أن يكون مواليا للسياسات العامة والبرامج التنفيذية - للحكومة القائمة - المحققتين للأهداف العامة، وذلك من أجل الحصول على أفضل دافعية وبالتالي أفضل إنتاج من الموظف.

والإدارة الإسلامية في فقهها وحركتها التاريخية وعت هذا الأمر وترجمته في أحكام وممارسات متعددة منها :

١- اشتراط "الإسلام" في الموظف العام، لأن أهداف الدولة منبثقة من الإسلام.

٢ - لم تكتف هذه الإدارة باشتراط مطلق الإسلام، لأن من المسلمين من يلتزم بقيمه وحدوده، وهؤلاء هم "العدول" ، ومنهم من يخرج عن هذه الحدود ، وهؤلاء هم « الفساق » ، ولذا اشترطت من المسلمين : "العدول" لحمل أمانة وظيفتها العامة، وأقصت "الفساق" والخونة عنها ، كما أقصت صاحب السابقة السيئة عن تسنم مناصبها القيادية العليا.

قال الشربيني : « ويَرُدُّ (الإمام) "المُخَذِّلَ" ، وهو من يخوف الناس ، كان يقول : عدونا كثير، وجنودنا ضعيفة ، ولا طاقة لنا بهم، ويرد "المُرْجِف" ، وهو من يكثر الأراجيف، كان يقول : قتلت سرية كذا، ولحق مدد للعدو من جهة كذا، أولهم كمين في موضع كذا، ويرد أيضا "الخائن" ، وهو من

---

(١) سورة النجم/ ٢٩ - ٣٠.

(٢) سورة الروم /٧.

(٣) ، (٤) أبو يوسف ، الخراج، ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ على الترتيب.

يتجسس لهم ويطلعهم على العورات بالمكاتبة والمراسلة » اهـ[١].

وقال ابن قدامة : « ولا يستصحب الامير معه مخذلاً ، ولا مرجفا، ولا من يعين على المسلمين، ولا من يوقع العداوة بين المسلمين ويسعى بالفساد ، لقول الله تعالى : ﴿ **ولكن كره الله انبعاثهم فثبطهم وقيل اقعدوا مع القاعدين لو خرجوا فيكم ما زادوكم إلا خبالاً ولأوضعوا خلالكم يبغونكم الفتنة** ﴾[٢] ، ولان هؤلاء مضرة على المسلمين، فيلزمه منعهم، وإن كان الامير أحد هؤلاء ، لم يستحب الخروج معه، لانه إذا منع خروجه تبعاً فمتبوعاً أولى ، ولانه لا تؤمن المضرة على من صحبه » اهـ[٣].

واخرج الطبري عن عامر الشعبي قوله : « كان أبو بكر لا يستعين في حربه باحد من أهل الردة حتى مات، وكان عمر قد استعان بهم، فكان لا يُؤَمِّرُ منهم احداً إلا على النفر وما دون ذلك ، ... ولا يُطْمِعُ من انبعث في الردة في الرياسة ، وكان رؤساء أهل الردة في تلك الحروب (فتوح العراق والشام) حشوة (مرؤوسين) إلى أن ضرب الإسلام بجرانه » اهـ[٤].

وقال الطبري أيضا : « تبدل أهل الكوفة في إمارة عثمان، لاستعماله من كان ارتد استصلاحاً لهم، فلم يصلحهم ذلك ، وزادهم فساداً أن سادهم من طلب الدنيا، وعَضَلُوا بعثمان حتى جعل يتمثل :

وَكُنْتُ وعَمْـراً كالمُسَمِّنِ كَلْبَهُ　　　فَخَدَّشَهُ أنيابُهُ وأظافِرُهُ » اهـ[٥].

٣-بل إن هذه الإدارة كانت تفضل المسلم العدل الموالي للسياسة العامة للحكومة القائمة على المسلم العدل المعارض لها، ولا شك أن هذا يشكل قمة الاعتناء من قبل هذه الإدارة والحرص على تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية وإتقان، ونجد أمثلة ذلك في فعل النبي ﷺ ، حيث كان يوكل المهمة إلى أشد المتحمسين لها من الصحابة ضمانا لتحقيق أفضل الإنجازات ، ومن ذلك أنه أقصى سعد بن عبادة عن قيادة إحدى كتائب الجيش الإسلامي المتوجه لفتح مكة وذلك بعد أن نُقل إليه قول سعد : « اليوم يوم الملحمة ، اليوم تستحل الحرمة » ، وظهر له من خلالها أن سعد يتبنى موقف الثار من قريش لا العفو عنها، وهو ما يخالف سياسته ﷺ ، إذ كان هدفه فتح مكة بلا قتال، والعفو عن أهلها، ليستميلهم إلى

---

(١) الشربيني، مغني المحتاج ، جـ٤ ، ص ٢٢١ ، وانظر : الرملي ، نهاية المحتاج، جـ٨ ، ص ٦٠ .

(٢) سورة التوبة / ٤٦-٤٧ .

(٣) بتصرف عن ابن قدامة ، المغني ، جـ١٠ ، ص ٣٧٢ .

(٤) الطبري ، التاريخ ، جـ٤ ، ص ٢٥

(٥) المرجع السابق، جـ٤ ، ص ١٥٨ .

الإسلام، ولذلك قال : « كذب سعد » ، ونحاه عن القيادة ، وعيّن ابنه مكانه .[1]

ومن ذلك ايضا ما اورده ابن تيمية بقوله : « وأمَّر النبي ﷺ مرةً عمرو بن العاص في غزوة "ذات السلاسل" - استعطافاً لاقاربه الذين بعثه إليهم - على من هم افضل منه، وأمَّر أسامة بن زيد لأجل طلب ثار ابيه، وكذلك كان يستعمل الرجل لمصلحة راجحة ، مع انه قد كان يكون مع الامير من هو افضل منه في العلم والإيمان » اهـ[2].

وقال القلقشندي : « وإن من الفطرة التي جبل كل احد عليها حنين كل شخص من الناس إلى من يرى رأيهُ ويدين بدينه . . . وهذا امر يجده كل أحد في نفسه ، ولذلك شرط بعضهم في الكاتب ان يكون على مذهب الملك الذي يتمذهب به من مذاهب المسلمين، ليكون موافقا له من كل وجه » اهـ[3].

جـ - إذا كانت الإدارة في حقيقتها إنما هي عملية تعاون بين أفراد التنظيم من أجل تحقيق أهدافه ، كان من الضروري لنجاح أي تنظيم في تحقيق أهدافه ان يعمل أفراد هذا التنظيم بصورة متعاونة متناصرة يسود الانسجام والمودة فيما بينهم، بحيث يشكلون صفاً أو جسداً واحداً ، وايضا يجب ان يوجد الانسجام والتوافق بين الموظف في هذا التنظيم والجمهور الذي يستفيد من الخدمات التي يقدمها، ولا شك أن الكافر للعداوة التي بينه وبين المسلمين لا ينسجم في التنظيم الإسلامي، ولا مكان له في صفهم أو جسدهم الواحد ، كما لا يقبله الجمهور المسلم أيضا ، وعليه فالكافر لا يصلح للعمل في ا لوظيفة العامة الإسلامية لذلك .

والإدارة الإسلامية قد راعت عنصر الانسجام هذا أيما مراعاة حتى بين المسلمين أنفسهم، وسيورد الباحث نماذج من ذلك في مبحث « الاصلح للوقت » فلتنظر هناك ، لكن يكتفي هنا بإيراد مثال واحد، وهو نهي النبي ﷺ الرجل عن أن يؤم قوماً في صلاة وهم كارهون لإمامته ، وهو ما أخرجه ابن ماجة عن ابن عباس رضي الله عنهما عن رسول الله ﷺ قال : « ثلاثة لا ترتفع صلاتهم فوق رؤوسهم شبراً : رجلٌ أمَّ قوماً وهم له كارهون، وامرأة باتت وزوجها عليها ساخط ، وأخوان متصارمان » اهـ[4].

سادساً : يجب أن نفصل في مسالة تولي الكافر للوظائف العامة الإسلامية بين حكم الشرع

---

(١) انظر : ابن كثير ، السيرة النبوية ، جـ٣ ، ص ٥٥٠ .

(٢) ابن تيمية ، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٥٦ .

(٣) القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٩٣ - ٩٤ .

(٤) أخرجه ابن ماجة في سننه، جـ١ ، ص ٣١١ ، قال المحقق : في الزوائد : إسناده صحيح ورجاله ثقات .

الإسلامي، وبين سلوكيات بعض الخلفاء المسلمين في التاريخ الإسلامي، حيث نقل لنا التاريخ الإسلامي مثلاً أن الدولة الاموية كانت تستخدم مجوساً ونصارى من أهل الذمة كتبة في دواوينها [١] ، وان ذلك كان شائعاً في الدولة العباسية وما بعدها [٢] ، كما اتخذ بعض ملوك المغرب طوائف من الإفرنج جنوداً راتبة دائمة لحمايتهم، وكانوا يقاتلون بهم المسلمين الخارجين عليهم من العرب والبربر [٣]، كما كانت دولة المماليك بمصر تكل ديوان الحسبان والجباية لقبطي نصراني غالباً ... الخ [٤] ، هذه التصرفات من الولاة والحكام المسلمين بعد دولة النبوة والخلافة الراشدة ليست حجة في المسالة بحيث يستشهد بها على جواز تولي الكافر للمناصب العامة في الدولة الإسلامية [٥]، وإنما الحجة هي النصوص التشريعية من الكتاب والسنة والاجتهادات الفقهية المنطلقة منهما وفق قواعد الاجتهاد المعروفة، وإن من الخطأ الفادح أن نظن أنّ فتح الباب أمام الكفار لاحتلال المناصب العامة في الدولة الإسلامية الذي فعلته بعض الدول الإسلامية القديمة هو من باب التسامح الإسلامي الذي يُفتخر به، بل هو - بمعيار وحكم الله سبحانه وتعالى أولاً ، وحكم الإدارات والوظائف العامة في دول العالم اليوم ثانياً، وحكم العلوم الإدارية ثالثاً - من قبيل الغفلة والغباء المطلق ونقص العقل والحكمة، قال القرطبي : « وقد انقلبت الأحوال في هذه الأزمان باتخاذ أهل الكتاب كتبة وأمناء ، وتَسَوَّدُوا بذلك عند الجهلة الأغبياء من الولاة والأمراء » اهـ[٦] .

---

(١) ، (٢) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ١ ، ص ٦٩ ، ٧٠ ، ١٢٩ ، ١٣٠ ، ابن خلدون، المقدمة ، ص ١٩٢ - ١٩٣، علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٨٨ - ٨٩ .

(٣) انظر : ابن خلدون، المقدمة، ص ٢١٧ ، القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٥ ، ص ١٣٤ .

(٤) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٩١ .

(٥) انظر : منهج الثقافة الإسلامية للصف الاول الثانوي الذي يُدَرَّسُ في مدارس المملكة الاردنية، ص ١٤٩ .

(٦) القرطبي ، الجامع ، جـ ٤ ، ص ١٧٨ - ١٧٩ .

المطلب الثاني : الجنســـية .

الجنسية لغة : مشتقة من الجنس، وهو : الضرب من كل شيء [١] ، أو هو : كل شيئين أو أشياء جمعها اسم خاص تشترك في ذلك الاسم بالاشتراك المعنوي [٢] .

يقال : هذا يجانس هذا : أي يشاكله [٣] .

ومنه يتبين أن معنى **الجنسية لغة** : المشاركة القائمة على المشاكلة أو المشابهة .

أما اصطلاحاً : فهي : رابطة بين الشخص والدولة تجعله تابعاً لها [٤] .

وهي رابطة تعبر عن الولاء والتناصر بين دولة وفرد، فمعنى كون الفرد يتمتع بجنسية دولة ما أنه ملتزم بالولاء لها ونصرتها من خلال التزامه بالواجبات العامة والحدود والقوانين التي تسنها هذه الدولة، وفي المقابل فالدولة تلتزم تجاهه بالحماية والنصرة سواء داخل حدودها أو خارجها، كما تكفل له التمتع بالحقوق العامة السياسية، ومن ضمن ذلك تمتعه بحق تسنم الوظائف العامة ، وهو حق أساسي من حقوق المواطنة في الدولة، ولذا تنص دساتير الدول في العادة عليه، ومن ذلك ما جاء في الدستور الأردني في المادة (٢٢) منه : « لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة » اهـ.

وقد فَصَّلَ نظام الخدمة المدنية هذا الحق فاشترط في المادة (٤٠) منه فيمن يعين باحدى الوظائف العامة : « أن يكون أردنيا، وإن كان من الجائز استثناءً تعيين غير الأردني في أي وظيفة : بموجب عقد، بصفة مؤقتة ، إذا لم يكن هناك أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة » اهـ [٥] .

ويعلل فقهاء القانون الوضعي هذا الاشتراط بثلاثة أمور :

الأول : حماية المصالح العامة للدولة من الهدر والضياع، لأن المواطن أحرص عليها من الأجنبي ، إذ الجنسية هي رابطة ولاء الشخص وعنوان إخلاصه .

الثـــاني : إن المواطن أحق بالوظيفة العامة من الأجنبي بداهة لأن أهل البيت أحق بإدارة شئونه وشئونهم من غيرهم، وهو أمر يتعلق بالعزة والفخار الوطني .

---

(١) ابن منظور، لسان العرب، جـ١ ، ص ٥١٤ .

(٢) انظر : الشربيني، مغني المحتاج، جـ٢ ، ص ٢٣ .

(٣) ابن منظور، لسان العرب، جـ١ ، ص ٥١٤ .

(٤) قلعة جي ، معجم لغة الفقهاء ، ص ١٦٧ .

(٥) كنعان، القانون الإداري الأردني، جـ٢ ، ص ٤٦ ، وانظر : طلبة . الوظيفة العامة، ص ١٣٧ .

الثـالـث : إن الضرورة الفنية المتمثلة في تقديم الخدمات بصورتها الأكفا والأفعل تفرض تقديم ابن البلد والبيئة التي تُقَدَّمُ الخدمات لجمهورها، لانه الاقدر على التفاهم والانسجام مع هذا الجمهور[١].

وقد سبق ان ذكر الباحث في "مطلب الإسلام" ان دول العالم لا تكتفي باشتراط الجنسية فقط كقرينة على الولاء، بل إنها تتحقق من ولاء المواطن لاهداف الدولة العامة عن طريق أجهزتها الامنية [٢]، ومن ضمن هذه الدول الاردن، صحيح أن النظام لا ينص على ذلك صراحة، لكنه يجري العمل به واقعاً، ذلك أن نظام الخدمة المدنية يشترط "حسن السيرة والسلوك" في المرشح للوظيفة، والطريق الذي رسمه القانون لإثباته هو شهادة إدارية صادرة عن الإدارة العامة في الدولة، التي بدورها تكلف الأجهزة الامنية والمخابرات بالتحقق من ذلك، وهذا يعني أنه يجري التحقق من الولاء للدولة ونظامها السياسي في المرشح للوظيفة العامة، كما يُتوثق لذلك بالقسم الذي توجب الإدارة على كل موظف معين أن يؤديه عند تعيينه في وظيفته، حيث يلاحظ أن احد موضوعات القسم "الولاء للوطن والملك" [٣]، وهو أمر تراه الدول منطقياً مطلوباً، وكذا فإن النظام الإداري الإسلامي يعتمده ويأخذ به باشتراطه "الإسلام" كما سبق بيانه.

والآن وبعد عرض شرط الجنسية كما يجري العمل به في دول العالم المعاصرة، ما موقف الإسلام منه سواء على صعيد فكرة الجنسية ابتداءً، واشتراطها في الموظف ثانيا ؟ ، ثم لو قامت اليوم دولة واعتمدت النظام السياسي الإسلامي كمنهج حكم وإدارة لها، فهل يجوز لها شرعاً أن تقصر الوظائف العامة في إقليمها على مواطنيها دون بقية المسلمين التابعين من حيث الجنسية والمواطنة لدولة أخرى؟

إن الذي يجيب على كل هذه التساؤلات المهمة هو أن نتعرف على مشروعية فكرة الجنسية إسلامياً ، والمفهوم الإسلامي للجنسية، فيسهل بعدها تخريج المسألة المطروحة على ما يُتوصل إليه من قواعد وأصول.

أما الجنسية كفكرة فمقبولة إسلاميا، وذلك لأنها المعيار القانوني الدولي الذي يتم بموجبه تحديد شعب كل دولة في المجتمع الدولي، وبدون هذا التحديد تحدث فوضى في العلاقات الدولية لها أول

---

(١) انظر : كنعان، القانون الإداري الاردني ، جـ٢ ، ص ٤٦ - ٤٧ .

(٢) يقول الرئيس الامريكي جورج واشنطن : « على مدى تشرفي بإدارة شئون الدولة فسوف لا اعين في المراكز المهمة اي شخص عواطفه السياسية تعاكس المبادئ العامة للدولة » اهـ. التبياني، الخدمة المدنية، ص ٧٣ .

(٣) انظر : كنعان، القانون الإداري الاردني، جـ٢ ، ص ٥٤ .

وليس لها آخر، فالجنسية إذاً أمر بدهي منطقي لا استقرار للعلاقات الدولية بدون اعتباره واعتماده، والدولة الإسلامية قد عرفت فكرة الجنسية وطبقتها واقعاً ، فالنبي ﷺ بعد هجرته إلى المدينة قام مباشرة باستكمال إنشاء الدولة الإسلامية، وذلك بتحديد اركانها ، ومن ذلك انه حدّد إقليم الدولة الوليدة ، كما حدّد شعبها أو مواطنيها، ووضع دستورها أو "صحيفة المدينة" بعد استئناس ومشاورة لعشبها مسلمين وغير مسلمين، وقد نصت الصحيفة على شعب الدولة الإسلامية الاولى وحددت مواطنيها، وبينت ولاءهم للدولة وتناصرهم فيما بينهم دون الناس أو الشعوب الاخرى ، فقد جاء فيها : « هذا كتاب من محمد ﷺ بين المؤمنين والمسلمين **من قريش ويثرب، ومن تبعهم، فلحق بهم، وجاهد معهم، إنهم أمة واحدة من دون الناس** ... وإن ذمة الله واحدة يجير عليهم أدناهم، وإن المؤمنين بعضهم موالي بعض دون الناس، **وإنه من تبعنا من يهود فإن لهم النصر والأسوة، غير مظلومين ولا متناصرين عليهم،** وإن سلم المؤمنين واحدة ... وإنه لا يجير مشرك مالاً لقريش ولا نفساً ، ولا يحول دونه على مؤمن ... وإنكم مهما اختلفتم فيه من شيء فإن مرده إلى الله عز وجل، وإلى محمد ﷺ ، وإن اليهود ينفقون مع المؤمنين ما داموا محاربين ، **وإن يهود بني عوف أمة مع المؤمنين،** لليهود دينهم، وللمسلمين دينهم ... **وإن بينهم النصر على من حارب أهل هذه الصحيفة،** وإن بينهم النصح والنصيحة، والبر دون الإثم، ... **وإنه لا تجار قريش ولا من نصرها ، وإن بينهم النصر على من دهم يثرب** »[١]اهـ.

كما عرف الفقه الإسلامي فقه الجنسية وأحكامها، لكن سماها بغير هذا المصطلح، فمواطني الدولة الإسلامية كانوا يُسمون بـ« أهل دار الإسلام» مسلمين كانوا أم غير مسلمين، وذلك تمييزاً لهم عن «أهل دار العهد أو الموادعة أو الصلح » و« أهل دار الحرب » ، فأهل دار الإسلام هم «المواطنون» أو « أصحاب جنسية الدولة » ، وهؤلاء قسمان : مسلمون؛ وأهل ذمة غير مسلمين، أما بقية سكان الدولة الإسلامية فيُسموا بـ« المستامنون » وهم « الأجانب » بالاصطلاح الحديث، وعلاقتهم بالدولة ينظمها « عقد الأمان» أو ما يُسمى اليوم بـ« تاشيرة الدخول» و« الإقامة » ، وقد بيّن الفقهاء في مصنفاتهم الأحكام المتعلقة بكل هذه الفئات من حيث موقعها من الدولة الإسلامية وعلاقتها بها .[٢]

هذا من حيث معرفة الفكرة ، فماذا عن مفهوم الجنسية الإسلامي؟

المواطنة أو الانتساب لدار الإسلام إنما تنال باحد سببين:

---

(١) ابن هشام، السيرة، جـ٢ ، ص ١٠٦ - ١٠٨.

(٢) انظر : الموسوعة الفقهية الكويتية، جـ٧ ، ص ١٢٠ - ١٢١ ، جـ٢٠ ، ص ٢٠١.

الأول : عقد الذمة مع إمام المسلمين أو نائبه، وهذا السبب إنما يعمل في حق غير المسلم من أهل الكتاب ومن شاكلهم من الكفار، وصورته ان يقول الإمام أو نائبه : « اقركم بدار الإسلام أو اذنت في إقامتكم بها على ان : تبذلوا جزية ، وتنقادوا لحكم الإسلام »[١] اهـ.

فالمواطن الذمي بعقد الذمة عليه واجبات تجاه الدولة والمجتمع الإسلامي ، يجمعها : **دفع الجزية**، وهو مبلغ مالي يدفعه الرجال البالغون القادرون مالياً نظير إسقاط القتال عنهم وحماية الدولة لهم، **والتزام أحكام الإسلام**، ويدخل تحت هذا الواجب تفاصيل عديدة ترجع في مجملها إلى الولاء للدولة الإسلامية وجماعة المسلمين، او دفع شرهم عن المسلمين والكف عن مناقضة الدولة الإسلامية في غاياتها، لان الولاء غير متصور في حق الكافر للمسلم للعداوة بينهما،[٢] قال تعالى : ﴿ **قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون** ﴾[٣].

وفي مقابل التزامه بهذه الواجبات فإنه يتمتع بغالبية الحقوق التي يتمتع بها المواطن المسلم، ولا يُمْنَعْ إلا من تلك الحقوق التي تختص بالمسلم حفاظاً على أمن الدولة وكيانها، ومنها منعه من الوظائف العامة التي هي من جنس الولايات تفويضية كانت أو تنفيذية ، وكذا التي من جنس البطانة، وكذا التي تعتبر من باب القرب والعبادات المحضة ، مما سبق بيانه في مطلب الإسلام، وعليه يتمتع الذمي بحماية الدولة الإسلامية له ودفاعها عنه ونصرته في داخل الدولة وخارجها، وكذا يتمتع بحرية الحركة والتنقل في إقليم الدولة ما عدا إقليم الجزيرة العربية ، وحرية العبادة، وحرية العمل والكسب، والإقامة في الإقليم آمنا على نفسه وعرضه وماله .[٤] ولأن المواطن الذمي يلتزم بكثير من الواجبات التي يلتزم بها المسلم كما يتمتع بكثير من الحقوق التي يتمتع بها أيضا، فإنه شاع عند الفقهاء قولهم : « إن لهم ما لنا وعليهم ما علينا »[٥] ، وهي عبارة تعني الأغلبية - شأن القواعد - لا المطابقة.

وعليه يستطيع الباحث القول أن الدولة الإسلامية تمنح الكافر مواطنة أو جنسية ترتب عليه واجبات وتكسبه حقوقاً ، لكن هذه المواطنة أقل من حيث الواجبات والحقوق من مواطنة المسلم، وهي تفعل ذلك تحفيزاً له للدخول في الإسلام لينال شرف المواطنة الكاملة، فكما قال العلماء فإن عقد الذمة

---

(١) الشربيني، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٢٤٢.

(٢) انظر : المرجع السابق، جـ٤ ، ص ٢٤٢ - ٢٤٣، الكاساني، البدائع، جـ٧ ، ص ١١١ ، ابو يعلى ، الاحكام السلطانية، ص ١٥٣ - ١٦٢ ، الشيرازي، المهذب ، جـ٢ ، ص ٢٥٥ ، ٢٥٧.

(٣) سورة التوبة / ٢٩.

(٤) انظر : ابن جزي ، القوانين الفقهية، ص ١٥٣.

(٥) انظر :الكاساني ، البدائع ، جـ٥ ، ص ٢٨٠ - ٢٨١.

إنما هو وسيلة لتاليف قلب الكافر من أهل الكتاب للإسلام، هذا أولاً ، وثانيا : هي تفعل ذلك عدلاً وحكمة، فالكافر لا يساوي المسلم حتى يساويه في حقوقه وواجباته، كما انه غير مامون حتى يتمتع بالحقوق والواجبات العائدة إلى أمن المسلمين ومصالحهم الحيوية.

قال الكاساني : « إن أهل الكتاب إنما تركوا بالذمة وقبول الجزية لا لرغبة فيما يؤخذ منهم أو طمع في ذلك، بل للدعوة إلى الإسلام، ليخالطوا المسلمين، فيتاملوا في محاسن الإسلام وشرائعه، وينظروا فيها، فيروها مؤسسة على ما تحتمله العقول وتقبله، فيدعوهم ذلك إلى الإسلام، فيرغبون فيه ، فكان عقد الذمة لرجاء الإسلام، وهذا المعنى لا يحصل بعقد الذمة مع مشركي العرب، لانهم اهل تقليد وعادة، لا يعرفون سوى العادة وتقليد الآباء ، بل يعبدون ما سوى ذلك سخرية وجنوناً ، فلا يشتغلون بالتامل والنظر في محاسن الشريعة ليقفوا عليها، فيدعوهم إلى الإسلام، فتعين السيف داعيا لهم إلى الإسلام، ولهذا لم يقبل رسول الله ﷺ منهم الجزية » اهـ[1].

الثاني : عقد البيعة مع إمام المسلمين النائب عن الأمة في تطبيق أحكام الإسلام في الدولة ، وهذا السبب خاص بالمسلم.

أما مطلق الإسلام فليس سببا للجنسية أو المواطنة في الدولة الإسلامية، فليس كل مسلم مواطن في هذه الدولة بحيث يتمتع بحقوق أفرادها ويكلف بواجباتهم، لأن حصوله على جنسيتها يحكمه - بالإضافة إلى إسلامه - أمران:

الأول : ولاؤه للدولة الإسلامية، ومظهر ذلك إعطاء البيعة لإمامها، وهو العقد الذي ينتمي به للجماعة المسلمة طاعة ونصرة وولاءً ، فينال في مقابل ذلك الحقوق والامتيازات المقررة لأفرادها، وبدون هذا الولاء لا مواطنة له وإن كان مسلماً.

الثاني : إذن الإمام بمنحه المواطنة، وهذا تحكمه مصلحة الجماعة المسلمة، وظروف الدولة من حيث قدرتها على استيعابه ضمن أفرادها وشعبها، كما يحكمه أيضا الواقع الدولي والاتفاقات التي ترتبط بها الدولة الإسلامية مع دول العالم المختلفة.

وهذا الذي انتهى إليه الباحث يمكن الاستدلال عليه والاستئناس له بالشواهد التالية :-

١- قوله تعالى : ﴿ إن الذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا بأموالهم وأنفسهم في سبيل الله والذين

---

(١) المرجع السابق ، جـ٧ ، ص ١١١ .

آووا ونصروا أولئك بعضهم أولياء بعض والذين ءامنوا ولم يهاجروا ما لكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا وإن استنصروكم في الدين فعليكم النصر إلا على قوم بينكم وبينهم ميثاق والله بما تعملون بصير ﴾[١].

وجه الاستدلال : يقرر الله أن التزام الدولة الإسلامية - والكلام هنا عن دولة المدينة - تجاه أفرادها من المسلمين بالحماية والدفاع والنصرة - وهي من ثمار المواطنة والجنسية - إنما هي قاصرة على المسلم الذي آمن وهاجر وجاهد وذلك الذي آوى ونصر، أما سواهم من المسلمين الذين لم يلتزموا بالولاء لدولة الإسلام، وبقوا بين أظهر المشركين مع أقوامهم ، فهؤلاء الالتزام تجاههم مرهون بظروف الدولة الإسلامية وقدرتها، حتى إذا كان بينها وبين قومهم من المشركين عهد وميثاق يمنع تدخل الدولة الإسلامية، فعليها أن تحترم هذا العهد وهذا الميثاق ، فتمتنع عن نصرة المسلم، لانه ليس من رعاياها وإن كان من أمتها، ولاحظ المخالفة بين الفريقين في الآية الكريمة، فعن المسلم الموالي للدولة الإسلامية المبايع لإمامها قال الله مثبتاً له الولاية (الجنسية) : ﴿ **أولئك بعضهم أولياء بعض** ﴾ ، وعن المسلم المقيم بين المشركين قال تعالى نافيا عنه الولاية والنصرة (الجنسية) حتى يستكمل أسبابها وهو ولاؤه للدولة وقرينة ذلك الهجرة إليها والالتزام بواجبات مواطنها وطاعة إمامها قال : ﴿ **ما لكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا** ﴾[٢].

٢- حَدَّدَ النبي ﷺ شعب المدينة أو كما أسماهم « أهل هذه الصحيفة » ، وأثبت أنهم أمة واحدة دون الناس، وأثبت بينهم الولاء والنصرة دون سواهم من الناس ، و لم يشمل كل من أسلم، بل اقتصر على من أسلم وهاجر ولحق بالمسلمين فاقام معهم والتزم الولاء لجماعتهم، أما سواه من المسلمين فليس من أهل الصحيفة أي لا مواطنة له، أخرج أبو عبيد عن ابن شهاب قوله : « إن رسول الله كتب بهذا الكتاب: هذا كتاب من محمد النبي رسول الله ﷺ بين المؤمنين والمسلمين من قريش وأهل يثرب . ومن تبعهم فلحق بهم، فحل معهم، وجاهد معهم، أنهم أمة واحدة دون الناس ... الخ » اهـ[٣].

وانطلاقاً من ذلك ظهرت في حياة الدولة الإسلامية مصطلحات تعكس هذه الحقيقة، وهي مصطلحات: « أهل الفيء » أو « أهل الهجرة » في مقابل « أهل الصدقة » أو « الأعراب »، أخرج مسلم عن سليمان بن بريدة عن أبيه قال : كان رسول الله ﷺ إذا أمَّر أميراً على جيش أو سرية أوصاه... ثم ادعهم إلى الإسلام، فإن هم أجابوك فاقبل منهم وكف عنهم، ثم ادعهم إلى التحول من دارهم إلى دار

---

(١) سورة الانفال / ٧٢.

(٢) انظر : ابن العربي، احكام القرآن، جـ٢ ، ص ٨٨٦ - ٨٨٧ ، الماوردي ، النكت والعيون، جـ٢ ، ص ٣٣٤ .

(٣) اخرجه ابو عبيد في الاموال، ص ١٥٦ - ١٥٧ .

المهاجرين، واخبرهم أنهم إن فعلوا ذلك فلهم ما للمهاجرين وعليهم ما على المهاجرين، فإن أبوا أن يتحولوا منها ، فاخبرهم أنهم يكونون كاعراب المسلمين، يجري عليهم حكم الله الذي يجري على المؤمنين، ولا يكون لهم في الغنيمة والفيء شيء ، إلا أن يجاهدوا مع المسلمين » اهـ[١].

قال أبو عبيد : « فهذا حديث رسول الله ﷺ وأمره في الفيء أنه لم ير لمن لم يلحق بالمهاجرين ويعنهم على جهادهم عدوهم ويجامعهم في أمورهم في الفيء والغنيمة حقا »[٢] اهـ.

قال الماوردي : « وأهل الصدقة (أو الاعراب) : من لا هجرة له ، وليس من المقاتلة عن المسلمين، ولا من حماة البيضة، وأهل الفيء هم ذو هجرة، الذابون عن البيضة، والمانعون عن الحريم، والمجاهدون للعدو، وكان اسم الهجرة لا ينطلق إلا على من هاجر من وطنه إلى المدينة لطلب الإسلام، وكانت كل قبيلة أسلمت وهاجرت باسرها تدعى « البررة » ، وكل قبيلة هاجر بعضها تدعى « الخيرة » ، فكان المهاجرون بررة وخيرة » اهـ[٣].

٣- نَصُّ النبي ﷺ بالبراءة ممن يسلم ويقيم بين أظهر المشركين، في حين أنه قادر على الهجرة لدار الإسلام، ودار الإسلام بحاجة لمواطنته فيها. وذلك في الحديث الذي أخرجه أبو داود عن جرير بن عبدالله قال : بعث رسول الله ﷺ سرية إلى خثعم، فاعتصم ناس منهم بالسجود، فاسرع فيهم القتل، قال : فبلغ ذلك النبي ﷺ ، فامر لهم بنصف العقل، وقال: أنا بريء من كل مسلم يقيم بين أظهر المشركين، قالوا : يا رسول الله لم ؟، قال : لا ترايا ناراهما » اهـ[٤].

فالنبي ﷺ يقرر عدم التزام الدولة الإسلامية وبراءتها من مسلم لا يهاجر إليها ويقيم فيها وينصرها، ويفضل البقاء في دار الكفر، ولذا لم يدفع النبي ﷺ الدية كاملة للذي قُتل من هؤلاء ، بل دفع نصفها فقط، ويعلل النبي ﷺ هذه البراءة بقوله « لا ترايا ناراهما » أي إن المسلم لما جاور المشركين وجعل نار بيته ونار بيوتهم سواء - وهذا كناية عن انتمائه لهم - فإنه بَعُدَ عن دار الإسلام مكانا وولاءً ، فدار الإسلام في المقابل تبرأ منه ولا تلتزم تجاهه بشيء[٥] ، وهو أمر عادل ولذا قال عمر بن الخطاب : « لا تلزموا أنفسكم حق من لم يلزم نفسه حقكم »[٦] اهـ ، فلا مواطنة للفرد في الدولة إلا بعد أن يوالي الدولة.

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٢ ، ص ٣٨ .

(٢) أبو عبيد، الأموال، ص٢٠١ - ٢٠٢ .

(٣) الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ١٦٣ .

(٤) أخرجه أبو داود في سننه برقم (٢٦٢٨) .

(٥) انظر : آبادي، عون المعبود ، جـ٧ ، ص ٣٠٥ .

(٦) الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٢٠ .

٤- إن الاتفاقات والمعاهدات الدولية وظروف الدولة الإسلامية قد تجبرانها على الامتناع عن منح الجنسية أو المواطنة للمسلم المواطن في دار الكفر، احتراماً منها للعهد وحفاظاً على مصلحة المسلمين العامة، ومن ذلك اتفاق النبي ﷺ مع قريش في صلح الحديبية على رد من أتى مسلماً من أهل قريش (يعني عدم منحه المواطنة في الدولة الإسلامية)، وقد التزم النبي ﷺ بذلك فَرَدَّ بعض المسلمين إلى قريش، أخرج أبو عبيد عن عروة قال : « وأدخل رسول الله ﷺ في عهده بني كعب، وأدخلت قريش في عهدها حلفاءها بني كنانة، وعلى أنه من أتى رسول الله ﷺ مسلماً رده إليهم ومن أتاهم من المسلمين لم يردوه إليه » اهـ [١].

قال أبو يوسف : « وإن حصر قوم من العدو قوماً من المسلمين في حصن، فخافوا على أنفسهم، ولم يكن لهم قوة عليهم، فلا بأس بأن يوادعوهم، ويفتدوا منهم بمال، ويشترطوا لهم أن يردوا لهم ما جاء منهم مسلماً، وإذا كان بالمسلمين قوة عليهم لم يحل لهم أن يعطوهم واحداً من هذين الأمرين » اهـ [٢].

٥- فَرَّقَ الفقهاء بين المسلم التابع لدار الإسلام والمسلم التابع لدار الكفر في الأحكام، ومن ذلك قول أبي يوسف : « وإن سألوا (يعني الكفار المحاصرين من الجيش الإسلامي) أن ينزلوا على حكم رجل من أهل الذمة لم يُجابوا إلى ذلك .... وكذلك التاجر المسلم الذي معهم في دارهم، وكذلك من أسلم منهم وهو مقيم في دارهم.... من قبل عظم هذا الحكم وخطره وما يتخوف على الإسلام » اهـ [٣].

والآن : هل يجوز للدولة الإسلامية التي تقوم اليوم في ظل هذا الواقع الدولي أن تقصر الحق في تولي وظائفها العامة على المتمتع بجنسيتها دون غيره من الأجانب عنها، سواء كانوا مسلمين أم كافرين؟

لا بد هنا قبل الإجابة على هذا السؤال أن نتذكر أمرين وهما :

الأول : أن الفقهاء المسلمين قد أجازوا للضرورة وتحصيلاً لمصلحة المسلمين تعدد دار الإسلام أو إنشاء دول إسلامية متعددة ،يقوم على رأس كل منها إمام، وقد نقل الجويني ذلك عن طائفة من العلماء حيث يقول : « وعُزِيَ هذا المذهب إلى شيخنا أبي الحسن والأستاذ أبي إسحاق الإسفراييني وغيرهما، وابتغي هؤلاء مصلحة الخلق، وقالوا : إذا كان الغرض من الإمامة استصلاح العامة وتمهيد الأمور وسد

---

(١) أخرجه أبو عبيد في الأموال، ص ١٥٦ - ١٥٧.
(٢) أبو يوسف، الخراج، ص ٢٠٧ ، وانظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٦٣ - ٦٤.
(٣) أبو يوسف، الخراج، ص ٢٠٤ - ٢٠٥.

الثغور، فإذا تيسر نصب إمام واحد نافذ الامر، فهو أصلح لا محالة في مقتضى السياسة والإيالة وإن عسر ذلك، ولا سبيل إلى ترك الذين لا يبلغهم نظر الإمام مهملين لا يجمعهم وازع ولا يردعهم رادع، فالوجه أن ينصبوا في ناحيتهم وزراً (إمام) يلوذون به، إذ لو بقوا سدى لتهافتوا على ورطات الردى، وهذا ظاهر لا يمكن دفعه » اهـ[١].

الثاني : أن النبي ﷺ كان يراعي الخصوصيات العرقية في الدولة الإسلامية، فلا يعين في الوظائف العامة الخادمة لتجمع عرقي معين - كما الحال في القبائل والعشائر العربية - إلا موظفين من ابنائها، بل إن بعض هذه القبائل - وهي ثقيف - قد اشترطت ذلك على النبي ﷺ صراحة، فاجابها لذلك[٢]، وإنما فعله ﷺ تحصيلا للمصلحة العامة، لان الوظيفة العامة لا تنجح في تحقيق اهدافها وتقديم خدماتها إلا بتعاون الجمهور المستفيد من هذه الخدمات، وهذا يستلزم انسجامه مع الموظف المكلف بتقديم الخدمة له، وهذه القبائل كانت تانف من الأجنبي ولا تنسجم إلا مع بني عرقها، ولأن الغاية المصلحة، فكل ما جلبها من وصف يصبح مؤثراً في اختيار الأصلح للوظيفة ، فيكون المنتمي إلى هذا العرق مقدماً على غيره بالنسبة للوظائف الخادمة لهذه القبيلة[٣].

فإذا جمعنا هذين الأمرين إلى ما تقرر في مفهوم الجنسية الإسلامي من أنه لا تلازم بين الإسلام والمواطنة في الدولة الإسلامية، ظهر جواز أن تشترط الدولة الإسلامية تمتع من تعينه في وظيفتها العامة بجنسيتها، ولا حرج عليها شرعاً فيما لو منعت منها المسلم الذي لا يتمتع بجنسيتها سواء أكان تابعا لدولة كافرة أو دولة مسلمة ، مع ملاحظة أنه ينبغي على المسلمين أن يخرجوا من هذا الوضع الذي يشرذمهم دولاً متعددة ضعيفة، والذي يجبرهم إلى المصير إلى أحكام الضرورة والاستثناء ، ويجعلهم يحتكمون ويتاثرون بواقع دولي يقيد من حريتهم في تحقيق غاياتهم ومقاصدهم في العزة والوحدة تحت راية واحدة وإمام واحد وجنسية واحدة.

---

(١) الجويني ، الغياثي، ص ١٤٤ - ١٤٥.

(٢) انظر : أبو عبيد، الاموال، ص ١٨٧ .

(٣) انظر : القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ٦٩ ، علي شريف، اصول الإدارة ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ .

المطلب الثالث : الصلاحية الأخلاقية.

إن "الصلاحية الاخلاقية" هو الركن الثاني بعد "الإسلام" الذي إذا اتصف بهما الموظف العام حصل الاطمئنان على العمل، واكتملت دائرة الامان والامانة، ولعل قائل يقول : ألا نكتفي باشتراط الإسلام حتى نشترط الصلاحية الاخلاقية ؟!.

والجواب : ان كون الشخص مسلماً لا يعني انه امين موثوق به ، لان من المسلمين من يخرج عن حدود الإسلام فيخون ويسرق ويغش ويكذب ... الخ ، فلا بد لذلك من أن نشترط ان يكون الموظف مسلماً ومن أهل الصلاح والعدالة ايضاً ، هذا اولاً ، وايضا فثمة وظائف - كما سبق أن بين الباحث - يجوز ان يحل فيها الكافر استثناء للحاجة ، وعندها لا بد من الاطمئنان إلى أمانته، وقرينة ذلك إنما هي تمتعه بالصلاح والفضيلة ، وقد لاحظ الفقهاء هذا الامر، ولذا كانوا يزاوجون بين اشتراط الدين والاخلاق، ولا يكتفون بالنص على الدين منفرداً ، لانه قد لا يتضمن الاخلاق بالضرورة.

ومن ذلك قول الجويني : « ثم إذا تبين ما يرتبط بنظر الإمام، فإنه يستنيب فيما إليه الكفاة المستقلين بالأمور، ويجمع جميعهم اشتراط : الديانة (الإسلام) ، والثقة (الاخلاق) ، والكفاية فيما يتعلق بالشغل المفوض »[١] اهـ.

وقول الماوردي : « العدالة وهي معتبرة في كل ولاية » اهـ[٢].

أما لماذا الأخلاق في الموظف العام؟ فلان الاخلاق تعني الصدق والنزاهة والإخلاص والوفاء بالوعد والبذل والإيثار والرحمة وكتم السر والإتقان ... الخ ، والوظائف العامة لا يمكن أداؤها وتحقيق أهدافها بغير هذه الأنماط السلوكية.

يقول ابن تيمية : « مدار الولايات كلها على : الصدق في الإخبار، والعدل في الإنشاء ، وهما قرينان في كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ ، قال تعالى : ﴿ **وتمت كلمة ربك صدقاً وعدلاً** ﴾[٣] ، ولهذا يجب على كل ولي أمر أن يستعين في ولايته باهل الصدق والعدل والأمثل فالأمثل » اهـ[٤].

وقوله أيضا : « وإذا كانت الآية[٥] قد أوجبت أداء الأمانات إلى أهلها ، والحكم بالعدل، فهذان

---

(١) الجويني، الغياثي ، ص ١٣٥ ، وانظر : ص ٢٠٤ ، الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ١٩٣ .

(٢) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٨٤ .

(٣) سورة الأنعام /١١٥ .

(٤) ابن تيمية ، المجموع ، جـ٢٨ ، ص ٦٧ ، ابن القيم، الطرق الحكمية ، ص ٢٣٤، بتصرف .

(٥) يشير إلى قوله تعالى : ﴿ إن الله يامركم ان تؤدوا الامانات إلى اهلها، وإذا حكمتم بين الناس ان تحكموا بالعدل ﴾ سورة النساء /٥٨ .

جماع السياسة العادلة والسياسة الصالحة »[1]اهـ.

والباحث يبين ذلك فيقول : تنبع اهمية الاخلاق في الوظيفة العامة تشريعا يكتسى به العمل الوظيفي، وسلوكاً يتصرف بهديه الموظف من حقيقتين : إحداهما : يتعلق بفهم الفلسفة التي يقوم عليها العنصر الاخلاقي ، وثانيهما : فهم طبيعة الوظيفة العامة ، وما تتطلبه من سلوك.

أما الحقيقة الأولى : وهي فهم الفلسفة وراء الاخلاق ، فتتجلى من خلال استعراض الصفات الاخلاقية التي تجمع البشرية على كونها قيماً اخلاقية ، كالصدق والامانة والشجاعة والعفة والوفاء والنجدة والكرم والرحمة ... إلى آخر تلك القائمة المعروفة ، فلنستعرض هذه القائمة الطويلة من القيم الاخلاقية ثم لنطرح على انفسنا السؤال التالي : ما هي المنفعة او المصلحة المتحققة من وراء التزام شخص ما بهذه الاخلاق ؟ وعلى من تعود هذه المصلحة ؟، وبقليل من التفكير نجد أن المنفعة والمصلحة من وراء التزام شخص ما بقيمة أخلاقية إنما تعود على الغير ، فالاخلاق إذاً تقوم كلها على إيثار الغير على الذات ، وهي سلوك إنساني غيري مضاد للذاتية والانانية ، تحمل معنى البذل والعطاء للآخر ، وفي غالب الاحيان مع جهد أو خسارة مادية ذاتية ، فالكرم بذل وعطاء للغير من المال الخاص، والشجاعة تعريض للنفس للخطر، والفائدة من كليهما إنما تعود للآخرين أفراداً وجماعات، تفريجاً للكرب ووفاء بالحاجات، وينبغي أن يلاحظ هنا أنه لا يُستبعد حصول فائدة ذاتية للملتزم، بل إننا نعتقد كمسلمين أن الفائدة الذاتية للملتزم بالأخلاق كبيرة جداً دنيوية كانت أم أخروية مباشرة كانت أم غير مباشرة، لكننا هنا بسبيل الحديث عن الفائدة الآنية التي تحصل فور مباشرة الفعل الاخلاقي، والتي بلا شك إنما تعود على الآخرين، إذاً فالاخلاق تعني : الغيرية، ونكران الذات ، والاهتمام بالآخرين وحاجاتهم. وانعدامها من السلوك أو التشريع إنما يعني : الأنانية ، والعنصرية، وإهمال الآخرين وحاجاتهم. فإذا أضفنا ذلك إلى :

الحقيقة الثانية وهي : أن الوظيفة العامة إنما تقوم على تحقيق أهداف عامة، لا تختص بفرد معين، بل بكافة أفراد المجتمع وفئاته، وأنها تقوم على مفهوم الخدمة وتأمين حاجات الآخرين، تبين لنا أنه لا نجاح لهذه الوظيفة العامة ، ولا نجاح للموظف القائم بها إلا بالانصباغ كليهما الوظيفة والموظف تشريعاً وسلوكاً بالأخلاق، لان الوظيفة العامة الخدماتية الغيرية لا ينهض بها إلا أناسٌ يتحلون بقيم أخلاقية غيرية.

---

(١) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص٥.

ثم إن الإدارة العامة بما تقدمه من خدمات للجمهور، وما تتحققه من مصالح عامة، تعتبر رسول السلطة السياسية الحاكمة إليهم، ومن خلالها يقيمون سلطتهم، فإن احسنت الإدارة إليهم رضوا عنها وعن السلطة السياسية ، وإن اساءت سخطوا وثاروا ، وليس إحسانها إلا مراعاتها لهذا الجمهور ومعاملته بخلال الخير والاخلاق ، من صدق وامانة ووفاء ورحمة وعدل ومساواة وبذل وإعانة، إذ إن الخدمات التي تقدمها الإدارة ترجع في المحصلة والحقيقة إلى مفاهيم وقيم أخلاقية .

وعليه ننتهي إلى ما انتهى إليه ابن خلدون من أنه يستحيل بقاء ملك ودولة أو قيامها ابتداء من غير أخلاق وخلال حسنة تحكم سلوك السلطة السياسية والإدارة العامة التنفيذية فيها ، حيث يقول : « السياسة والملك هي كفالة الخلق، وخلافة لله في العباد لتنفيذ أحكامه فيهم، وأحكام الله في خلقه وعباده إنما هي بالخير ومراعاة المصالح كما تشهد الشرائع، .. فمن حصلت له العصبية الكفيلة بالقدرة، وأونست منه خلال الخير المناسبة لتنفيذ أحكام الله في خلقه ، فقد تهيأ للخلافة في العباد ، وكفالة الخلق، ووجدت فيه الصلاحية لذلك .. فإذا نظرنا إلى أهل العصبية ومن حصل لهم الغلب في كثير من النواحي والامم، فوجدناهم يتنافسون في الخير وخلاله من : الكرم ، والعفو عن الزلات، والاحتمال من غير القادر، والقرى للضيوف، وحمل الكل، وكسب المعدوم، والصبر على المكاره ، والوفاء بالعهد، وبذل الأموال في صون الأعراض ، وتعظيم الشريعة، وإجلال العلماء العاملين لها، والوقوف عندما يحدونه لهم من فعل أو ترك، وحسن الظن بهم، واعتقاد أهل الدين، والتبرك بهم، ورغبة الدعاء منهم، والحياء من الأكابر والمشايخ وتوقيرهم وإجلالهم، والانقياد إلى الحق مع الداعي إليه، وإنصاف المستضعفين من أنفسهم، والتبذل في أحوالهم ، والانقياد للحق، والتواضع للمسكين، واستماع شكوى المستغيثين، والتدين بالشرائع والعبادات، والقيام عليها وعلى أسبابها، والتجافي عن المكر والخديعة ونقض العهد وأمثال ذلك ، علمنا أن هذه خلق السياسة قد حصلت لديهم، واستحقوا بها أن يكونوا ساسة لمن تحت أيديهم ... وبالعكس من ذلك إذا تأذن الله بانقراض الملك من أمة، حملهم على ارتكاب المذمومات وانتحال الرذائل وسلوك طرقها ، فتفقد الفضائل السياسية منهم جملة، ولا تزال في انتقاص إلى أن يخرج الملك من أيديهم، ويتبدل بهم سواهم »[1] اهـ.

وأيضا فإن الأخلاق في حقيقتها إنما هي دستور الله الذي يأمرنا أن نلتزم به، بل إن النبي ﷺ يقرر أن الغاية من الرسالة كلها إنما هي تجسيد القيم الأخلاقية واقعا في المجتمع الإنساني ، حيث يقول : « إنما

---

(١) ابن خلدون، المقدمة . ص ١١٣ - ١١٤ ، وانظر : الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ١٠١ ، ٢٤٢ .

بُعثتُ لأتمم صالح الأخلاق » اهـ[1] ، فالأخلاق إذاً ربانية ، والالتزام بها سمو إلى الكمال والرقي ، واقتراب من الله ، والإنسان لذلك يبلغ أقصى درجات إنسانيته ، وأعلى قيمة حضارية ، بمقدار ما يتجسد في حياته من هذه القيم الأخلاقية ، وعلى العكس من ذلك، كلما كان السلوك الإنساني في مجتمع ما مغرقا في "الأنا" أو "الفردية" وحاجاتها ومصالحها، مقدماً لها على الآخرين أفراداً كانوا أو جماعة مطلقاً في كل حال وظرف ، كلما انحطت البشرية في إنسانيتها ، ودنت رتبتها في ميزان الحضارة والكمال ، وبعدت عن الله ، أخرج الترمذي عن أبي هريرة رضي الله عنه : عن النبي ﷺ : « السخي قريبٌ من الله ، قريبٌ من الجنة، قريبٌ من الناس ، بعيدٌ من النار، والبخيل بعيدٌ من الله ، بعيدٌ من الجنة ، بعيدٌ من الناس ، قريبٌ من النار » اهـ[2].

وعلماء الإدارة اليوم عندما يُسْألُونَ عن السلوك الذي ينبغي أن يتمثله الموظف أو العامل في التنظيم إذا أريد لهذا التنظيم أن يحقق أهدافه بكفاءة وفاعلية، فإنهم يجيبون بأنه السلوك الذي يجمع بين أمرين :

الأول : احترام كبير وتقدير للذات، وهو الاحترام اللازم الضروري للاجتهاد في العمل والإبداع، ومن غيره لا يتمكن التنظيم من تحقيق أهدافه .

الثاني : انتماء للجماعة ومصالحها، بحيث يقوم الفرد في التنظيم بتقديم مصلحة الجماعة أو التنظيم - باعتبار مصلحة التنظيم هي مصلحة عامة - على مصالحه الخاصة أو "الأنا" عند التعارض.

وفي ذلك يقول د. علي شريف : « إن تحقيق التوازن بين الذاتية الفردية للعاملين في المنظمة، وبين تعاونهم كفريق متكامل يعتبر من أهم الأسس التي تقوم عليها المنظمات الحديثة ، وهذا يعني أن تدريب العاملين على أن يكونوا أفراداً منضبطين ضمن جماعة العمل، وفي نفس الوقت جعلهم يزاولون عمليات المبادرة الفردية تعتبر من مسئولية قادة المنظمة، بمعنى آخر فإن النزعة الفردية ينبغي عدم النظر إليها باعتبارها جزءاً منفصلاً عن المجموع، بل عاملاً مساهماً في تكوينه، وعلى ذلك فإن النزعات الفردية تخلق المبادرات الخلاقة التي يمكن تطويعها لصالح المنظمة » اهـ[3].

هذا المزيج الفردي والاجتماعي في آنٍ واحدٍ ، الذي تحرص المنظمات الإدارية على استدعائه في سلوك أفرادها، باعتباره المزيج الوحيد الذي يضمن نجاحها في تحقيق أهدافها، هذا المزيج هو الحالة

---

(١) أخرجه أحمد في مسنده، جـ٢ ، ص ٣٨١ .

(٢) أخرجه الترمذي في سننه ، جـ٨ ، ص ١٤٠ ، وقال : هذا حديث غريب .

(٣) شريف ، أصول الإدارة ، ص ٢١٣-٢١٤ .

السلوكية التي ينتجها الإسلام في اتباعه، فالمسلم الملتزم بإسلامه هو إنسان يتمتع باحترام كبير للذات، لان الإسلام يقدره ويكرمه كفرد ويحترم حقوقه وحرياته ، وهو أيضا إنسان يتمتع بحس اجتماعي غيري يجعله دوماً أخلاقيا في حركته الاجتماعية يقدم المصلحة العامة على مصلحته الخاصة إذا تعارضتا، ويتجنب إيذاء الآخرين والإضرار بهم اعتداء أو تعسفا، وعليه يستطيع الباحث أن يقول إن الفكر الحقوقي الإسلامي المصبوغ بالمعاني والقيم الاخلاقية يجعل من المسلم الملتزم إنساناً إداري السلوك بالفطرة، وإذا كانت الحضارة الغربية تستدعي هذا النمط السلوكي الإداري في الأفراد العاملين في تنظيماتها الإدارية عامة كانت أم خاصة بواسطة التدريب أو الرقابة أو الإجبار بالقانون، لانها حضارة فردية لا يعرف إنسانها إلا « الانا » ومصالحها الخاصة يدور معها حيث دارت ، فإن الحضارة الإسلامية الأخلاقية الغيرية تنتج بعقيدتها وأخلاقها وفكرها الحقوقي الوسطي الإنسان الإداري الفطري، الذي يتصرف كفرد ينتمي إلى جماعة، أو الإنسان المبدع فرداً ، المنتمي جماعة ، من غير ما جهد أو تدريب أو كبير عناء.

إذا تمهد ذلك فما الذي تشترطه الوظيفة العامة الإسلامية في موظفها العام على صعيد الأخلاق؟

إن الوظيفة العامة تشترط في موظفها العام كقاعدة عامة أن يكون من أهل الصلاح والإستقامة والسلوك الحسن أو أن يكون عدلاً ، فإذا لم يكن كذلك فليس باهل للوظيفة العامة، لانه إذا كان فاسقاً خائناً كان مناقضاً لها طبيعة وغاية ، فلا يتحقق به مقصودها.

ودليلنا في هذا الاشتراط الاخلاقي إنما هو فعل الله سبحانه وتعالى في اختياره واصطفائه لجنده حيث يقول الماوردي : « إن الله لم يبعث رسولاً من الملائكة إلا افضلهم، ومن الإنس إلا الفاضل المختار، الذي يستجمع عامة هذه الخلال وأضعافها من الفضائل والمناقب، وجملته أنه لم يبعث مهتوكاً ولا فاسقا ولا ضنينا ولا ماجنا ولا متهما، بل اختار لكل رسالة أفضل أهل زمانه، وآمنهم وأعفهم، وأقواهم قلباً ، وأصبرهم نفساً ، وأكرمهم خلقاً ، كما أقسم بخلق نبيه ﷺ ، فقال : ﴿ إنك لعلى خلق عظيم ﴾[١] » اهـ.[٢]

---

(١) سورة القلم /٤.

(٢) الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ٥٠١ ، وانظر : ص ٢٩٠ - ٢٩٢.

والنبي ﷺ كان يختار للمهمات الأمناء الفضلاء ، أخرج مسلم عن حذيفة رضي الله عنه قال : « جاء أهل نجران إلى رسول الله ﷺ ، فقالوا يا رسول الله ، ابعث إلينا رجلاً أميناً ، فقال : لأبعثن إليكم رجلاً أميناً حق أمين، حق أمين، فاستشرف لها الناس ، فقال: : فبعث أبا عبيدة بن الجراح »[١] اهـ.

وأخرج أبو عبيد عن عروة أن رسول الله ﷺ كتب إلى زرعة بن ذي يزن : « بسم الله الرحمن الرحيم، أما بعد، فإن محمداً النبي ﷺ أرسل إلى زرعة ذي يزن ، . . . إذا أتاكم رسلي فإني آمركم بهم خيراً : معاذ بن جبل، وعبدالله بن رواحة، ومالك بن عبادة، وعتبة بن نيار، ومالك بن مرارة، وأصحابهم، فاجمعوا ما كان عندكم للصدقة والجزية فابلغوها رسلي، فإن أميرهم معاذ بن جبل، ولا ينقلبن من عندكم إلا راضين ، . . . وإني قد أرسلت إليكم من صالحي أهلي وأولي دينهم ، فآمركم به خيراً، فإنه منظور إليه والسلام »[٢] اهـ.

وأخرج أبو داود عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : قال رسول الله ﷺ : « ليؤذن لكم خياركم، وليؤمكم قراؤكم »[٣] اهـ، قال أبو الطيب آبادي : « خياركم : أي مَنْ هو أكثر صلاحاً ، ليحفظ نظره عن العورات، ويبالغ في محافظة الأوقات » اهـ[٤].

وعلى هدي النبوة سارت الخلافة الراشدة، ومن ذلك قول أبي بكر لزيد بن ثابت - رضي الله عنهما - عندما كلفه بمهمة جمع القرآن : « إنك رجل، شاب ، عاقل ، ولا نتهمك، وكنت تكتب الوحي لرسول الله ﷺ ، فتتبع القرآن فاجمعه »[٥] اهـ.

وأخرج الطبري أن أبا بكر رضي الله عنه كتب إلى عمال الردة (أي العمال الذين استعملهم على المناطق التي ارتدت) : « أما بعد ، فإنّ أَحَبَّ مَنْ أدخلته في أموركم إليّ من لم يرتد ، ومن كان ممن لم يرتد ، فاجمعوا على ذلك . . . . ولا تستعينوا بمرتد في جهاد عدو » اهـ[٦] ، فالمعروف من سياسة أبي بكر أنه كان يمنع من استعمال من سبقت منه الردة من المسلمين في الوظائف العامة مدنية وعسكرية ، وإن تاب ورجع إلى الإسلام، وما ذاك إلا احتياطاً للمسلمين، حتى إذا كان عهد عمر بن الخطاب ومضت مدة عليهم حسنت فيها أخلاقهم، واستوثق من إسلامهم، واحتاج المسلمون إليهم في الفتوح، رَدّ عمر

---

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٥ ، ص ١٩٢ .

(٢) أبو عبيد ، الأموال، ص ١٩٣ .

(٣) أخرجه أبو داود في سننه برقم (٥٧٦) .

(٤) آبادي ، عون المعبود، جـ٢ ، ص ٢٩٩ .

(٥) جزء من حديث طويل أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٤٦٧٩) .

(٦) الطبري ، التاريخ ، جـ٣ ، ص ٣٤١ .

بن الخطاب إليهم اعتبارهم واستعملهم لكن في غير المناصب العليا، وكان ينهي سعد بن أبي وقاص أميره على العراق عن أن يُؤمّر أحدهم على مائة ، بل على العشرة فما دونها.[(١)]

وأخذ عمر بن الخطاب رضي الله عنه العهد على نفسه أمام جمهور المسلمين في خطبة ولايته بألا يولي على الأعمال والوظائف العامة إلا الأمناء ، حيث قال : « وأنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه، ومطلع على ما بحضرتي بنفسي إن شاء الله ، لا أكله إلى أحد، ولا أستطيع ما بَعد منه إلا بالأمناء ، وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحدٍ سواهم إن شاء الله »[(٢)] اهـ.

وأما الفقهاء فعباراتهم تفيض باشتراط الصلاحية الأخلاقية (العدالة) في الموظف العام، يظهر ذلك للمتتبع لكلامهم عن الوظائف العامة التي أوردوها في الأبواب الفقهية المختلفة في مصنفاتهم، ومن ذلك قول أبي يوسف في متولي الخراج: « فليكن عفيفاً لا يطلع الناس منه على عورة، ولا يخاف في الله لومة لائم، ما حفظ من حق وأدى من أمانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت، تجوز شهادته إن شهد ، ولا يُخاف منه جور في الحكم إذا حكم »[(٣)] اهـ.

بل إن الماوردي يجزم - مبالغة لبيان أهمية عنصر الأخلاق في الموظف العام - أن خلو العمل من قائم فيه خير من أن يشغله خائن أو عاجز، حيث يقول : « ولأن يكون العمل خاليا أولى من أن يباشره عاجز أو خائن، وتوق الخائن، فإنه يكدح لنفسه » اهـ[(٤)]، وقال مُعللاً : « فإذا لم يكن له أمانة خان، وإذا خان في مثل هذه الأمور ، ربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل » اهـ[(٥)].

وفي بيان المقصود بالعدالة أو الصلاح المشترط في الوظائف العامة يقول ابن عابدين : « وأحسن ما قيل في تفسير العدالة : أن يكون مجتنباً للكبائر، ولا يكون مصراً على الصغائر، ويكون صلاحه أكثر من فساده، وصوابه أكثر من خطئه ، مستعملاً للصدق، مجتنبا للكذب، ديانة ومروءة »[(٦)] اهـ.

وقال أيضا : « الصالح : من كان مستوراً ولم يكن مهتوكاً ، ولا صاحب ريبة، وكان مستقيم الطريقة ، سليم الناحية ، كامن الأذى ، قليل الشر، ليس بمعاقر للنبيذ ، ولا ينادم عليه الرجال، ولا قاذفا

---

(١) انظر : المرجع السابق ، جـ٣ ، ص ٤٤٨ ، ٤٨٩ ، ٥٥٧ .

(٢) المرجع السابق، جـ٤ ، ص ٢١٥.

(٣) أبو يوسف، الخراج، ص ١٠٦ ، بتصرف.

(٤) الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٤٣ .

(٥) الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ٣٤٠ .

(٦) ابن عابدين ، الحاشية، جـ٥ ، ص ٤٦٥ ، جـ٧ ، ص٧٧ .

للمحصنات، ولا معروفاً بالكذب، فهذا هو الصلاح عندنا، ومثله أهل العفاف والخير والفضل » اهـ[١].

وسئل ابن المبارك عن العدل، فقال : « من كان فيه خمس خصال : يشهد الجماعة، ولا يشرب هذا الشراب، ولا تكون في دينه خربة، ولا يكذب ، ولا يكون في عقله شيء » اهـ[٢].

وقال الشافعي : « لا أعلم أحداً أعطي طاعة الله حتى لم يخلطها بمعصية إلا يحيى بن زكريا عليه السلام، ولا عصى الله فلم يخلط بطاعة ، فإذا كان الأغلب الطاعة فهو المعدل، وإذا كان الأغلب المعصية فهو المجرح » اهـ[٣].

وقال ابن حزم : « والعدل : هو من لم تعرف له كبيرة، ولا مجاهرة بصغيرة » اهـ[٤].

وفي الموسوعة : « العدالة : الاستقامة في السيرة والتجنب للمعاصي » اهـ[٥].

وما ينبغي ملاحظته هنا أنّ مستوى العدالة والصلاح المشترط في الموظف العام يتفاوت من وظيفة لأخرى ، بحسب أهمية الوظيفة وخطورتها أو طبيعة مهامها، حيث يُتشدد في اشتراط العدالة ، ويُتحرى عن توافرها في المرشح للوظيفة ، ويُتثبت بالبحث والتمحيص من غير اكتفاء بظاهر الحال، وذلك في وظائف معينة ، وهي إجمالاً : وظائف الولايات، والوظائف المالية ، والوظائف التي يطلع شاغلها على أسرار المصالح الحيوية للدولة ، والوظائف الأمنية والعسكرية ، في حين يتساهل في غيرها فيكتفي باستقامة السيرة وكون صلاحه أكثر من فساده، وإنما تشدد الفقهاء في الأولى ، لأن الخيانة فيها توقع المسلمين في خطر عظيم وفساد شامل قد يصعب استدراكه، فعن وظيفة "البريد" أو المخابرات بلغة اليوم يقول أبو يوسف مخاطبا هارون الرشيد حاضاً إياه على التشدد في عدالة من يتولى هذه الوظيفة الخطيرة : « وتامر باختيار العدول من أهل كل بلد ومصر، فتوليهم البريد والأخبار، وكيف ينبغي أن يقبل خبر إلا من ثقة عدل ؟... ومتى لم يكن أصحاب البرد والأخبار في النواحي ثقات عدولاً ، فلا ينبغي أن يقبل لهم خبر في قاضٍ ولا والٍ ، إنما يُحتاط بصاحب البريد على القاضي والوالي وغيرهما، فإذا لم يكن عدلاً ، فلا يحل ولا يسع استعمال خبره ولا قبوله »[٦] اهـ.

---

(١) المرجع السابق، جـ٤ ، ص ٤٧٤ .

(٢) ، (٣) الخطيب البغدادي ، الكفاية ، ص ٧٩ .

(٤) ابن حزم، المحلي، جـ٨ ، ص ٤٧٢ .

(٥) الموسوعة الفقهية الكويتية ، جـ٦ ، ص١٩٠ .

(٦) أبو يوسف، الخراج ، ص ١٨٦ .

وفي الوظائف المالية يقول ابو يوسف : « ومُر يا امير المؤمنين باختيار رجل امين ثقة عفيف ناصح مامون عليك وعلى رعيتك ، فوله جميع الصدقات في البلدان، ومره فليوجه فيها أقواماً يرتضيهم ، ويسال عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم، يجمعون إليه صدقات البلدان ... وإنما ينبغي أن يتخير للصدقة أهل العفاف والصلاح » اهـ(١).

وقال أيضا : « وقد يجب الاحتياط فيمن يولي شيئاً من امر الخراج، والبحث عن مذاهبهم، والسؤال عن طرائقهم، كما يجب ذلك فيمن أريد للحكم والقضاء » اهـ(٢).

وعن كاتب السلطان يقول القلقشندي : « الصفة الخامسة : العدالة ، فلا يجوز أن يكون الكاتب فاسقا ، فإنه بمنزلة كبيرة ورتبة خطيرة، يحكم بها في أرواح الناس وأحوالهم، ... فمتى لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب المآثم، ويزعه عن احتقاب المحارم، كان الضرر به أكثر من الانتفاع ، وأثر فعله من الأضرار ما لم تؤثره السيوف ... فالكتابة ولاية شرعية ، والفاسق لا تصح توليته شيئاً من أمور المسلمين » اهـ(٣).

وعن وظيفة الخازن يقول أيضا : « ينبغي أن يختار لهذه الخدمة رجل ذكي عاقل مامون بالغ في الأمانة والثقة ونزاهة النفس وقلة الطمع إلى الحد الذي لا يزيد عليه ، فإن زمام جميع الديوان بيده، فمتى كان قليل الأمانة ربما أمالته الرشوة إلى إخراج شيء من المكاتبات من الديوان، وإفشاء سر من الأسرار، فيضر بالدولة ضرراً كبيراً » اهـ(٤).

وعن وظيفة القضاء يقول الماوردي : « ويجتهد في اختيار الحكام، حتى لا يوليه إلا الديّن العفيف، والعالم الفقيه، والأريب الأمين ، والوقور الرزين »(٥) اهـ.

أما وظيفة كالأذان فقد تساهل الفقهاء في عدالة متوليها، يقول ابن قدامة « ولا خلاف في الاعتداد باذان من هو مستور الحال، وإنما الخلاف فيمن هو ظاهر الفسق، ويستحب أن يكون المؤذن عدلاً أميناً بالغاً ، لأنه مؤتمن يرجع إليه في الصلاة والصيام، فلا يؤمن أن يغرهم باذانه إذا لم يكن كذلك، ولأنه يؤذّن على موضع عالٍ فلا يؤمن منه النظر إلى العورات »(٦) اهـ.

---

(١) المرجع السابق ، ص ٨٠

(٢) المرجع السابق، ص ١٠٧ ، وانظر ابن قدامة، المغني ، جـ٧ ، ص ٣١٧ ، ٣٧٣ .

(٣) القلقشندي، صبح الاعشى ، جـ١ ، ص ٩٧ ـ ٩٨ .

(٤) المرجع السابق، جـ١ ، ص ١٧٠ ـ ١٧١ .

(٥) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٦٧ .

(٦) ابن قدامة ، المغني ، جـ١ ، ص ٤٢٥ .

والآن كيف تتعرف الإدارة العامة الإسلامية على الصلاحية الأخلاقية للمرشحين للوظيفة ؟

إن هذه القضية لا تمثل مشكلة للإدارة الإسلامية، ذلك أن المسلمين روادٌ في هذا الباب ، إذ إن ضرورة حفظ الدين الإسلامي كتاباً وسنة ، والاحتياط في نقله سليماً نقياً عبر الأجيال المتعاقبة ، جعلتهم يطورون مناهج منطقية محكمة للتعرف على عدالة الرواة أو فسقهم، حتى تتبعوا حال كل راوٍ ورد اسمه في سند حديث، وفتحوا له ملفاً خاصا به في علم أسموه " علم الجرح والتعديل " أو " علم الرجـــال "[١] ، كما أن القضاء الإسلامي لاعتماده في الفصل بين الناس في الخصومات على شهادة العدول طَوّرَ نظاماً للكشف عن الشهود والسؤال عنهم للتعرف على أحوالهم من العدالة وغيرها سراً وعلانية هو "نظام التزكية " ، ولهذا النظام احكام وقواعد تضبط عمله يذكرها الفقهاء في مصنفاتهم[٢]، وأيضا فإن الإدارة العامة الإسلامية كان لها جهازها الخاص القادر على التعرف على أحوال المرشحين بوسائل شرعية متعددة تنطلق من قواعد "الجرح والتعديل" و "التزكية " ، هذا الجهاز كان يُسمى « البريد » ، وهو يشبه جهاز المخابرات العامة اليوم وإن كان أوسع اختصاصاً منه، وقد مَرّ قريباً حث أبي يوسف الإمام على فحص أحوال المرشحين والبحث عن مذاهبهم والسؤال عن طرائقهم احتياطاً للمصلحة العامة، كما يعرض ابن تيمية جانبا من الوسائل التي يمكن للإدارة بواسطتها من التعرف على أحوال المرشحين للوظيفة فيقول : « ومعرفة أحوال الناس تارة تكون بـ - شهادات الناس (سواء شهادة آحاد أو استفاضة أو تواتر) .

- وتارة تكون بالجرح والتعديل (التزكية) .

- وتارة تكون بالاختبار والامتحان (ومنه أسلوب " التثبت بالتجربة ") » اهـ[٣].

وقال الخطيب البغدادي : « الطريق إلى معرفة العدل المعلوم عدالته مع إسلامه وحصول أمانته ونزاهته واستقامة طرائقه ، لا سبيل إليه إلا باختبار الأحوال ، وتتبع الأفعال التي يحصل معها العلم من ناحية غلبة الظن بالعدالة » اهـ[٤].

---

(١) انظر : الخطيب البغدادي ، الكفاية ، ص ٧٨ وما بعدها، الصالح ، علوم الحديث ، ص ١٢٦ وما بعدها .

(٢) قال ابن عابدين في الحاشية ، جـ٧ ، ص٨١ : « يُشترط في التزكية شروط : فيشترط لجوازها شروط : الأول أن تكون الشهادة عند قاض عدل عالم، الثاني: أن تعرفه وتختبره بشركة أو معاملة أو سفر، الثالث: أن تعرف أنه ملازم للجماعة ، الرابع : أن يكون معروفا بصحة المعاملة في الدينار والدرهم، الخامس : أن يكون مؤدياً للأمانة ، السادس : أن يكون صدوق اللسان، السابع : اجتناب الكبائر، الثامن: أن تعلم منه اجتناب الإصرار على الصغائر وما يخل بالمروءة » اهـ.

(٣) ابن تيمية، المجموع ، جـ١٥ ، ص ٣٣٠ ، وانظر : ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ١٩٨ .

(٤) الخطيب البغدادي ، الكفاية، ص ٨١ - ٨٢.

ثم إن إسقاط العدالة لشخص ما - اي جرحه - لا يُعْتَمَدُ سبباً لمنعه من شغل الوظيفة العامة حتى يقوم الدليل القاطع عليه، فلا يجوز الاعتماد على مجرد اقاويل لا ادلة عليها ،[١] ، ولذا يشترط العلماء أن يَثْبُتَ الجرح بشهادة عدلين - والبعض يكتفي بواحد - ، ويجب عليهما أن يصرحا بسبب الجرح.

قال الخطيب البغدادي : « كل من ثبت عليه فعل شيء من هذه الكبائر ... أو ما كان بسبيلها ، كشرب الخمر واللواط ونحوهما فعدالته ساقطة وخبره مردود حتى يتوب ، وكذلك إذا ثبت عليه ملازمته لفعل المعاصي . وإدامة السخف والخلاعة والمجون في أمر الدين، ويثبت ذلك عليه إذا أخبر به عدلان، وصرّحا بالجرح »[٢] اهـ.

ويتم اليوم إثبات الصلاحية الاخلاقية او حسن السيرة والسلوك للمرشح للوظيفة العامة في الأردن وكثير من دول العالم بموجب شهادة إدارية معتمدة ، وتتولى الإدارة عملية التثبت بواسطة جهات خاصة تابعة لها تكلفها بذلك كمكاتب الامن أو المخابرات العامة .[٣]

ولا تكتفي الإدارة الإسلامية بالعدالة الحاضرة للمرشح للوظيفة خاصة في الوظائف الخطيرة المهمة، حتى تطمئن إلى ماضيه وسوابقه[٤]، وثمة شواهد من تاريخ الإدارة الإسلامية الراشدة وأقوال العلماء على اشتراطهم في المرشح للوظيفة العامة الا يكون قد سبق له ارتكاب مخالفة شرعية كبيرة يشك معها في صلاحيته لتولي الوظائف العامة، فيُمنع من ذلك وإن أظهر توبة احتياطاً للمصالح العامة، على أنه يجوز لولي الأمر أن يرد لأمثال هؤلاء الاعتبار بشروط يشترطها من مثل : اشتراط مرور مدة معينة على توبتهم، فيستعملهم بعد ذلك في الوظائف العامة، أو في بعضها دون البعض الآخر، إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين، ويسوق الباحث من الشواهد ما يدل على ذلك ، من مثل :

- قوله تعالى : ﴿ **والذين يرمون المحصنات ثم لم يأتوا بأربعة شهداء فاجلدوهم ثمانين جلدة ولا تقبلوا لهم شهادة أبداً وأولئك هم الفاسقون إلا الذين تابوا من بعد ذلك وأصلحوا فإن الله غفور رحيم** ﴾[٥].

---

(١) انظر : كنعان ، القانون الإداري الاردني، جـ٢ ، ص ٥٣ .

(٢) الخطيب البغدادي، الكفاية ، ص ١٠٥ .

(٣) انظر : كنعان ، القانون الإداري الاردني ، جـ٢ ، ص ٥٤ .

(٤) تشترط تشريعات الوظيفة العامة عادة في المرشح للوظيفة العامة بالإضافة لحسن السيرة والسلوك الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف والامانة، والا يكون قد سبق فصله من الوظيفة تاديبيا. انظر : المرجع السابق، جـ٢ ، ص ٥٢ .

(٥) سورة النور / ٤ - ٥ .

وجه الاستدلال: ان الله قد نهى عن قبول شهادة المحدود بقذف المحصنات، وإذا لم تُقبل شهادته لم يجز توليته في الوظيفة العامة ، لأن الوظيفة العامة ـ خاصة الولاية منها ـ مدارها على الصدق في الإخبار أو العدل في الانشاء والقرار، فإذا لم يقبل خبر الشخص فكيف له ان يؤتمن عليها؟

والحنفية يرون أن الآية تؤبد عدم قبول شهادة المحدود، بحيث لا تقبل شهادته وإن تاب وأصلح بعد ذلك [١].

في حين يرى المالكية تابيد عدم قبول الشهادة في الجريمة التي حُدَّ فيها أياً كانت هذه الجريمة قذفاً أو غيره، وسواء تاب بعد ذلك أم لم يتب [٢].

وعليه فالآية شاهد على عدم الاكتفاء بالعدالة الحاضرة حتى تنتفي السوابق المريبة، ولولي الامر الاقتداء بالله في منع صاحب السابقة من الوظيفة العامة مؤبداً أو لمدة معينة أو بشرط التوبة النصوح.

▪ عزوف أبي بكر الصديق رضي الله عنه عن استعمال التائبين من المرتدين في وظائف الدولة الإسلامية عقوبة لهم واحتياطاً للمصالح العامة، حتى إذا مَرّ زمانٌ حسن فيه إسلامهم واحتاجت الدولة الإسلامية إليهم في الفتوح الإسلامية استعملهم عمر بن الخطاب في الجيش الإسلامي لكن مرؤوسين لا رؤساء ، وكانت سياسته ألا يؤمر أحداً منهم على أكثر من عشرة من الجند مهما بلغت كفاءته، فلما كان عهد عثمان رضي الله عنه رأى استعمالهم في الولايات والمناصب العليا استصلاحاً وتاليفا لقلوبهم، فعاد ذلك فساداً عليه وندم على ذلك [٣].

▪ قال ابن حجر : « مجمع بن جارية الأنصاري ، كان مجمع بن جارية حَدَثاً قد جمع القرآن ، وكان أبوه ممن اتخذ مسجد الضرار، وكان مجمع يصلي بهم فيه ، ثم إنه أُحْرِق ، فلما كان زمن عمر بن الخطاب كُلِّمَ في مجمع أن يؤم قومه، فقال : لا ، أو ليس بإمام المنافقين في مسجد الضرار، فقال (مجمع): والله الذي لا إله إلا هو ما علمتُ بشيء من أمرهم، فزعموا أن عمر أذن له أن يصلي بهم، ويُقال أن عمر بعثه إلى أهل الكوفة يعلمهم القرآن » [٤]اهـ.

▪ قال أبو يوسف : « وكذلك لو كانوا (أي الكفار المحاصرين) سالوا أن ينزلوا على حكم قوم من المسلمين أحرار، وهم محدودون في قذف ، لم يجز لأن شهادة هؤلاء لا تجوز .... ولا ينبغي للوالي أن

---

(١) انظر : الفتاوى الهندية، جـ٣ ، ص ٤٥٠.

(٢) انظر : الحطاب، مواهب الجليل، جـ٦ ، ص ١٦١ ـ ١٦٢ ، الدسوقي ، الحاشية ، جـ٤ ، ص ١٧٣.

(٣) انظر : الطبري ، التاريخ ، جـ٤ ، ص ٢٥ ، ١٥٨.

(٤) ابن حجر ، الإصابة ، جـ٣ ، ص ٣٤٦.

... يُحَكَّمَ .... ذميا ... ولا محدوداً في قذف ولا فاسقا ولا صاحب ريبة وشر ... منْ قبل عظم هذا الحكم وخطره وما يتخوف على الإسلام » اهـ[1].

قال الحصكفي : « والفاسق إذا تاب لا تقبل شهادته ما لم يمض عليه زمان يظهر عليه أثر التوبة ، والصحيح أن ذلك مفوض إلى رأي القاضي » اهـ[2].

بقي في هذا المطلب مسـألة وهي : **ما الحل الذي يطرحه الإسلام لمشكلة تعذر وجود العدل المؤهل للمنصب**، سواء أكان ذلك بسبب غلبة الفسق على الناس وقلة العدول، أم كان بسبب عدم وجود مؤهل للمنصب بين العدول ؟

إن كلا الحالتين ينظر إليهما الفقهاء على أنهما حالتا ضرورة، تستوجبان مخالفة القاعدة التي سلفت وهي أنه لا يُوَلَّى في الوظائف العامة إلا أهل العدالة والصدق والصلاح بالمعنى والحدود التي بينها الباحث ، ذلك أن الإدارة الإسلامية لو جرت على هذه القاعدة لتعطل سير المرافق العامة فيها ، لشغور عدد كبير من وظائفها، وهذا حرج كبير ومفسدة عظيمة تهون بالمقارنة معها مفسدة تعيين مستور الحال أو حتى الفاسق المُؤَهَّلِين في تلك الوظائف، ولذا أجمع الفقهاء المسلمون على اختلاف مذاهبهم على وجوب تعيين الأمثل فالأمثل من حيث الصلاحية الأخلاقية إذا تعذرت العدالة في المؤهلين للوظيفة العامة، حتى وإن كان هذا الأمثل مستور الحال أو فاسقاً.

قال القرافي : « ونَصَّ ابن أبي زيد في النوادر على أنا إذا لم نجد في جهة إلا غير العدول أقمنا أصلحهم وأقلهم فجوراً للشهادة عليهم، ويلزم مثل ذلك في القضاء وغيرهم، لئلا تضيع المصالح، وما أظن أنه يخالفه أحد في هذا ، فإنّ التكليف مشروط بالإمكان ... قال القرافي : ولا نشك أن قضاة زماننا وشهودهم وولاتهم وأمناءهم لو كانوا في العصر الأول ما وُلّوا ولا عرج عليهم، وولاية هؤلاء في مثل ذلك العصر فسوق، فإن خيار زماننا هم أراذل ذلك الزمان ، وولاية الأراذل فسوق ، فقد حسن ما كان قبيحاً ، واتسع ما كان ضيقاً ، واختلفت الأحكام باختلاف الأزمان » اهـ[3].

وقال العز بن عبد السلام : « إذا تعذرت العدالة في الولاية العامة والخاصة، بحيث لا يوجد عدل ، وَلَّيْنا أقلهم فسوقاً ... فيكون هذا من باب : دفع أشد المفسدتين بأخفهما، ... وقد قال الله تعالى :

---

(١) أبو يوسف ، الخراج ، ص ٢٠٣ .

(٢) الحصكفي، الدر المختار، جـ٥ ، ص ٤٧٣ ، وانظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٧ ، ص ٨١.

(٣) ابن فرحون، التبصرة، جـ٢ ، ص ١١٥ ، الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٧٧ ، وانظر : ابن نجيم، الأشباه والنظائر، جـ٤ ، ص ١٤١-١٤٢ .

﴿ فاتقوا الله ما استطعتم ﴾[1] ، ... تحصيلاً للمصالح على حسب الإمكان، .... ومبني هذه المسائل كلها على الضرورات ومسيس الحاجات، وقد يجوز في حالة الاضطرار ما لا يجوز في حالة الاختيار » اهـ[2].

وقال ابن تيمية : « يجب على كل ولي أمر أن يستعين بأهل الصدق والعدل، وإذا تعذر ذلك استعان بالأمثل فالأمثل ، وإن كان فيه كذب وظلم ، فإن الله يؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر وبأقوام لا خلاق لهم ، والواجب إنما هو فعل المقدور ... والغالب أنه لا يوجد كامل ، فيفعل خير الخيرين أو يدفع شر الشرين » اهـ[3].

وقال أيضا : « فإذا تعذر إقامة الواجبات من العلم والجهاد وغير ذلك إلا بمن فيه بدعة مضرتها دون مضرة ترك ذلك الواجب ، كان تحصيل مصلحة الواجب مع مفسدة مرجوحة معه خيراً من العكس » اهـ[4].

فإذا عينت الإدارة الإسلامية لضرورة تعذر العدول مستور الحال أو الفاسق وجب عليها أن تتخذ من الوسائل الرقابية والتاديبية والتثقيفية ما تامن معه على المصالح العامة أن تهدر على يديه ، ومن ذلك :

أ- تشديد الرقابة، وقد كانت هذه سياسة عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، حيث قال له حذيفة بن اليمان رضي الله عنه يوماً : « إنك تستعين بالرجل الفاجر ! ، فقال : إني أستعين به لقوته، ثم أكون على قُفّانه » اهـ[5].

قال ابن الأثير : « يقول : أستعين بالرجل الكافي القوي ، وإن لم يكن بذلك الثقة ، ثم أكون من ورائه وعلى أثره، أتتبع أمره وأبحث عن حاله، فكفايته تنفعني، ومراقبتي له تمنعه من الخيانة » اهـ[6].

وقال علي بن أبي طالب : « إن عمر بن الخطاب كان كُلُّ مَنْ ولّى فإنما يطا على صِماخَيْه (أُذُنَيْه)، إن بلغه عنه حرفٌ جلبه ثم بلغ به أقصى الغاية »[7] اهـ.

---

(١) سورة التغابن /١٦.

(٢) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام، جـ١ ، ص ٧٣ - ٧٥ ، وانظر : جـ٢ ، ص ٣٧ ، الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ١٤١ ، الجويني، الغياثي، ص ٢١٤.

(٣) ابن تيمية ، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٦٧ - ٦٨.

(٤) المرجع السابق، جـ٢٨ ، ص ٢١٢.

(٥) ، (٦) . ابن الأثير، النهاية ، جـ٤ ، ص ٩٢.

(٧) الطبري، التاريخ ، جـ٤ ، ص ٣٣٨.

ثم إن صور الرقابة تتنوع وتختلف ، فقد تكون بضم غيره إليه في عمله يشرف عليه ويتصفح عمله، ثم يُنْهي ذلك إلى الإدارة ، قال ابن نجيم : « إذا تصرف (ناظر الوقف) بما لا يجوز كان خائنا يستحق العزل ... فإن قلت : إذا ثبتت خيانته هل للقاضي ان يضم إليه ثقة من غير أن يعزله ؟ ، قلت : نعم، لان المقصود حصل بضم الثقة إليه » اهـ[١].

وقد تكون مباشرة ومفاجئة كالتفقد المفاجئ لاماكن العمل، فقد كتب علي بن أبي طالب رضي الله عنه إلى كعب بن مالك وهو عامله : « أما بعد فاستخلف على عملك، واخرج في طائفة من اصحابك، حتى تمر بأرض السواد كورة كورة، فتسالهم عن عمالهم ، وتنظر في سيرتهم » اهـ[٢].

وقد تكون بمراجعة العمل وتدقيقه بعد إنجازه، اخرج مسلم عن أبي حميد الساعدي قال : « استعمل رسول الله ﷺ رجلاً من الأزد على صدقات بني سليم يُدْعى ابن الأُتْبِيَّة ، فلما جاء حاسبه » اهـ[٣] ، قال النووي : « فيه محاسبة العمال ليعلم ما قبضوا وما صرفوا » اهـ[٤].

قال الحصكفي : « لا تلزم المحاسبة (لمتولي الوقف) في كل عام، ويكتفي القاضي منه بالإجمال لو معروفاً بالأمانة ، ولو متهما يجبره على التعيين شيئاً فشيئاً » اهـ[٥] .

وقد تكون سرية عن طريق تقارير يرفعها جهاز رقابة خاص مستقل للإدارة، وكان القائم بذلك في الدولة الإسلامية عمال البريد، ويتصلون بالإدارة العليا مباشرة، ينهون إليها التقارير عن أداء عمال الدولة صغرت مناصبهم أم كبرت، بحيث تكون الإدارة على اطلاع كامل على كل ما يجري، فيرتدع الخائن من العمال عن الخيانة ، والله سبحانه هو القدوة في ذلك حيث « جعل على عباده من ملائكته كراماً كاتبين، وحفظة يعلمون ما يفعلون ، ويكتبون ما يمكرون ، فقال حاكيا عن عباده أنهم يقولون في موقف القيامة وعند معاينة الأعمال المتقدمة: **﴿ يا ويلتنا مال هذا الكتاب لا يغادر صغيرة ولا كبيرة إلا أحصاها ووجدوا ما عملوا حاضرا ولا يظلم ربك أحداً ﴾**[٦] وقال : **﴿ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد ﴾**[٧] »اهـ[٨].

---

(١) ابن نجيم ، البحر، جـ٥ ، ص ٢٣٤ ، وانظر : ابن عابدين، الحاشية، جـ٤ ، ص ٤٥٨ .

(٢) اخرجه أبو يوسف في الخراج، ص ١١٨ ، وانظر ص ١١١ ، وانظر كلام القرطبي في الجامع ، جـ١٣، ص ١٧٧ - ١٧٩ ، بمناسبة تفسير قوله تعالى عن سليمان عليه السلام : ﴿وتفقد الطير﴾ سورة النمل / ٢٠ .

(٣) ، (٤) اخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٢ ، ص ٢٢٠

(٥) الحصكفي، الدر المختار ، جـ٤ ، ص ٤٤٨ .

(٦) سورة الكهف /٤٩ .

(٧) سورة ق /١٨.

(٨) الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ٣٨٦ .

وقد اشتهر عن عمر رضي الله عنه حرصه على هذا الامر، حتى استقر في نفوس عماله انه لا يخفى عليه شيء مما يفعلون، ومن ذلك ان سعد بن أبي وقاص باع من المسور بن مخرمة طستاً (من الغنائم) بالف درهم، فباعها المسور بالفي درهم، فقال له سعد : لا تتهمني، ورُدَّ الطست، فإني أخشى أن يسمع ذلك عمر رضي الله عنه فيرى أني قد حابيتك، فرده، ثم ذكر ذلك لعمر رضي الله عنه فقال : « الحمد لله الذي جعل رعيتي تخافني في آفاق الأرض ، وما زادني ذلك شيئاً » اهـ[١] ، وقال الطبري : « وكان عمر لا يخفى عليه شيء في عمله » اهـ[٢].

وقال الطاهر بن الحسين - الوزير العباسي المشهور - ناصحاً ابنه عبدالله عندما ولاه المامون ولاية برقة ومصر: « واجعل في كل كورة من عملك أمينا يخبرك خبر عمالك، ويكتب إليك بسيرهم وأعمالهم، حتى كأنك مع كل عامل في عمله ، معاينا لاموره كلها »[٣] اهـ.

وقال الماوردي مبينا الطريق لإصلاح أحوال الموظفين وضمان انضباطهم وسلوكهم السلوك التنظيمي المطلوب لمصلحة العمل : « ثم ينبغي للملك أن يستعين في تقويم هؤلاء بعد حسن الاختيار والاصالة في الاستعمال بخصال خمس : .... والثالثة : أن يجعل على كل منهم عيونا ومشرفين وأزمّة، سراً وعلانية، من أمناء الناس ، ومشايخ الكور وعلمائها وصلحائها، وأهل العفة والعفاف منها، يتبعون آثاره، وينهون إليه أخباره .... على ألا يعجل في ذلك حتى يستبري ويقلي » اهـ[٤].

ب - التهديد بالعقوبة عند تولية الموظف، والعهد إليه بالاتقان والاخلاص في أداء وظيفته، وتحذيره من الخيانة، والاستيثاق من ذلك بتحليفه اليمين على الوفاء والولاء ، هذا في جانب الترهيب، أما جانب الترغيب فيكون بإدرار الأرزاق على الموظفين حتى لا يلجأوا إلى الخيانة وأخذ المال العام أو أموال الناس، ومكافاة المحسن منهم على إحسانه واجتهاده حثا للآخرين على سلوك سبيله والاقتداء به، وانظر هذين الأمرين - أعني الترغيب والترهيب - في مطلب « أرزاق الموظف العام » ، ومبحث " تاديب الموظف العام " .

جـ - تثقيف الموظف ، ورفع سويته الإيمانية والروحية ، وتشجيعه على الخلق الحسن بوسائل عدة من مثل : الندوات والمحاضرات والدورات التدريبية والقدوة وغيرها من الوسائل ، وذلك لأن الإسلام وإن

---

(١) محمد بن الحسن، السير الكبير، جـ٣ ، ص ١٠٩١ .

(٢) الطبري، التاريخ ، جـ٤ ، ٦٧ .

(٣) ابن خلدون، المقدمة ، ص ٢٤٤ .

(٤) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٤٦ .

كان يجيز للإدارة تولية الفاسق عند تعذر العدول، إلا أنه لا يجيز لها أن تبقى أسيرة لهذا الواقع، بل يجب عليها أن تفعل ما بوسعها لتغييره، فالإسلام وإن كان واقعي النظرة بحيث يتمشى في أحكامه مع ظروف الواقع وإمكاناته، إلا انه مثالي الغاية ايضا ، بمعنى انه إنما يساير الواقع لينتقل به متدرجاً إلى المثالية والكمال، وهذا معنى قول بعض الباحثين[١] في وصفه الإسلام بانه مثالي واقعي ، وواقعي مثاليّ.

قال الماوردي : « انْ لا يُسَوِّغ لاحد منهم شيئاً من ظلم الرعية قل أو كثر، ويعلمهم الملك ذلك من رأيه ، كتاباً وشفاهاً واستعمالاً ، ويعرفهم انه لا فرق بينهم وبين سائر الرعية في أحكام الله وقضاياه، وإن ذلك فرض من الله، لا يحتمل تغييراً ولا تبديلاً ، ولا بد في الدين من بذل النصفة والمعدلة والتسوية ، بين الشريف والوضيع، والاقصى والادنى ، فإن ذلك مما يردعهم من ظلم الرعية واضطهادها، وإن في ظلم الرعية العقوبة في الدنيا والآخرة ، وقبح الاحدوثة ، وازدراع العداوة والبغضاء في ضمائرهم، وتخريب المملكة وإخلائها من أهلها، وإطماع العدو فيها ، واستبداد كثير من الخاصة بالمملكة والولاية، وفي ذلك سقوط المهابة وتفرق الكلمة ، مع انه إذا جرت هذه العادة في خدم الملوك صعب انتزاعها منهم إلا بتدريج وعناية شديدة، ورفق كثير، واستبدال بهم جملة ، وفيه خطر عظيم »[٢] اهـ.

د -إغناء العمل ، بمعنى أن على الإدارة أن تشغل موظفها الفاسق بالعمل الذي يملأ له وقته ، حتى لا تترك له فراغاً يظهر فيه فساده.[٣]

(١) الأستاذ الدريني في محاضراته لطلبة الدكتوراة في الجامعة الاردنية.

(٢) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٢٢ـ٣٢٣.

(٣) انظر ما سبق ص٦٧ .

المبحث الثاني

أسس الاختيار العائدة إلى القوة

القوة تشترط لإنجاز مطلق الاعمال سواء أكانت اعمال وظيفة عامة أم غيرها، قال الله تعالى : ﴿ **إن خير من استأجرت القوي الأمين** ﴾ [١] ، وقال يوسف عليه السلام مزكيا نفسه لوظيفة الوزير مبينا امانته وقوته : ﴿ **قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم** ﴾ [٢] ، وقال الله على لسان عفريت الجن الذي زكى نفسه لسليمان عليه السلام ليحضر له عرش بلقيس مبينا قوته وأمانته :﴿ **أنا آتيك به قبل أن تقوم من مقامك وإني عليه لقوي أمين** ﴾ [٣]، وقال يصف قوة احد جنده من الملائكة وهو جبريل عليه السلام ﴿ **إنه لقول رسول كريم ذي قوةٍ عند ذي العرش مكين مطاع ثم أمين** ﴾ [٤]، وقال الله معللا بالقوة اختياره طالوت ملكاً على بني إسرائيل رداً على اعتراضهم على اختياره بسبب فقره : ﴿ **وقال لهم نبيهم إن الله قد بعث لكم طالوت ملكا قالوا أنى يكون له الملك علينا ونحن أحق بالملك منه ولم يؤت سعة من المال قال إن الله اصطفاه عليكم وزاده بسطة في العلم والجسم والله يؤتي ملكه من يشاء والله واسع عليم** ﴾ [٥].

فالقوة في الموظف العام أساس لاختياره، وقدوتنا الله في اصطفائه لجنده من الملائكة والرسل عليهم السلام، حيث اختارهم على علم بانهم أقوى الخلق عزيمة وإرادة وعلماً [٦]، بل إن الله سبحانه قد سمى على لسان ذي القرنين الوظيفة العامة "قوة" ، وذلك من باب تسمية الشيء باهم أجزائه، حيث يقول تعالى : ﴿ **قالوا يا ذا القرنين إن يأجوج ومأجوج مفسدون في الأرض فهل نجعل لك خرجا على أن تجعل بيننا وبينهم سداً قال ما مكني فيه ربي خير فأعينوني بقوة أجعل بينكم وبينهم ردما آتوني زبر الحديد...** ﴾ [٧] الآية ، كما أمر الله المؤمنين بان يعدوا أفضل قوة مستطاعة للصراع مع أهل الباطل وتحقيق أهداف الإسلام في الأرض قال تعالى : ﴿ **وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم** ﴾ [٨].

---

(١) سورة القصص/ ٢٦.

(٢) سورة يوسف /٥٥.

(٣) سورة النمل/ ٣٩

(٤) سورة التكوير/ ١٩ - ٢٢.

(٥) سورة البقرة/ ٤١.

(٦) انظر : الماوردي ، نصيحة الملوك، ص ٢٩٠ - ٢٩١.

(٧) سورة الكهف / ٩٤ - ٩٦. انظر ما سبق ص ٣٢ - ٣٣.

(٨) سورة الانفال / ٦٠.

وقد سمى الله نفسه بالقوي قال تعالى : ﴿ إن ربك هو القوي العزيز ﴾ [(١)] ،وامر المؤمن بتحصيل القوة ، لانه بالقوة ينهض بالواجبات الملقاة على عاتقه ولا يعجز عنها ، فيكون افضل لنفسه وللآخرين واقرب إلى الله من الضعيف العاجز، قال ﷺ : « المؤمن القوي خير وافضل واحب إلى الله عز وجل من المؤمن الضعيف ، وفي كل خير، احرص على ما ينفعك، ولا تعجز »[(٢)] اهـ.

ولذا كان النبي ﷺ في دعائه يطلب القوة واسبابها ويستعيذ من العجز ومظاهره وأسبابه، ومن ذلك قوله ﷺ : « اللهم ... اقض عني الدين، واغنني عن الفقر، وأمتعني بسمعي وبصري وقوتي في سبيلك »[(٣)] اهـ.

واقتداء بالله خالقه وتنفيذاً لامره كان ﷺ يختار للاعمال والمهمات الاقوياء جسداً وعقلاً ورأياً وعزيمةً، فقد جاءه أبوذر الغفاري الصحابي الجليل الامين يطلب الإمارة والعمل، فضرب على منكبيه وقال له : « يا أبا ذر، إنك ضعيف ، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذي عليه فيها »[(٤)] اهـ.

وكان ﷺ يامر الصحابة إذا خرجوا للغزو في سبيل الله وكانوا صائمين أن يفطروا ليتقووا بذلك على عدوهم، أخرج أحمد : « أن رسول الله ﷺ صام في سفره عام الفتح، وأمر أصحابه بالإفطار، وقال: إنكم تلقون عدوكم فتقووا، فقيل : يا رسول الله ، إن الناس قد صاموا لصيامك، فلما أتى الكديد أفطر » اهـ[(٥)].

كما أمر ﷺ الصحابة في عمرة القضاء أن يهرولوا حول الكعبة في طوافهم ليظهروا قوتهم للمشركين ، فيرهبوا جانبهم، أخرج أحمد عن ابن عباس قوله : « قد رمل (هرول) رسول الله ﷺ وأصحابه، والمشركون على جبل قعيقعان، فبلغه أنهم يتحدثون أن بهم هزلاً، فامر بهم أن يرملوا ليريهم أن بهم قوة » اهـ[(٦)].

وأخرج الطبري عن عمر قوله في خطبة ولايته : « إني قد وليت عليكم، ولولا رجاء أن أكون

---

(١) سورة هود/ ٦٦.

(٢) اخرجه احمد في مسنده، جـ٢ ، ص ٣٦٦.

(٣) اخرجه مالك في الموطأ، ص ١٤٢ ، برقم (٤٩٥).

(٤) اخرجه مسلم في صحيحه، جـ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠.

(٥) اخرجه احمد في مسنده، جـ٥ ، ص ٣٧٦.

خيركم لكم، واقواكم عليكم، واشـدكم استضلاعاً بما ينوب من مهم اموركم ما توليت ذلك منكم » اهـ[١].

أما العلماء فكتبهم تفيض باشتراط القوة والكفاءة والاهلية فيمن يرشح لشغل وظيفة عامة أو خاصة ومن ذلك :

قول النووي : « ولا يولي غير الكفء » اهـ[٢].

وقول ابن خلدون : « اعلم أن السلطان لا بد له من اتخاذ الخدمة في سائر أبواب الإمارة والملك الذي هو بسبيله من الجندي والشرطي والكاتب ، ويستكفي في كل باب من يعلم غناءه فيه » اهـ[٣].

وقول ابن تيمية : « الولاية لها ركنان : القوة والامانة ... والقوة في كل ولاية بحسبها، فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى : شجاعة القلب، وإلى الخبرة بالحروب » اهـ[٤].

وقول الغزالي : « ولا يجوز للسلطان ان يولي وزارته، ولا عملاً من أعماله إلى من ليس باهل، فإن سلّم الأعمال إلى ذلك الرجل، فقد افسد ملكه، وظهر له الخلل الوافر من كل وجه ومن كل جانب » اهـ[٥].

وقول ابن نجيم : « إذا ولى السلطان مدرساً ليس باهل، لم تصح توليته ، لما قدمناه من أن فعله مقيد بالمصلحة، ولا مصلحة في تولية غير الأهل » اهـ[٦].

وقول ابن عابدين : « وأما تقريرها (يعني المرأة) في نحو وظيفة الإمام (إمام المسجد)، فلا شك في عدم صحته، لعدم أهليتها ... لأن صحة التقرير يعتمد وجود الأهلية » اهـ[٧].

وقول ابن الهمام : « وينبغي للمقلد -وهو من له ولاية التقليد- أن يختار من هو أقدر وأولى لديانته وعفته وقوته دون غيره » اهـ[٨].

---

(١) الطبري، التاريخ ، جـ٤ ، ص ٢١٤ .

(٢) النووي ، شرح مسلم، جـ١٢ ، ص ٢٠٨ .

(٣) ابن خلدون، المقدمة، ص ٣٠٤ .

(٤) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٥٣ .

(٥) الغزالي ، التبر المسبوك، ص ٧٤ .

(٦) ابن نجيم ، الاشباه والنظائر، جـ٤ ، ص ١٤٨ .

(٧) ابن عابدين، الحاشية ، جـ٥ ، ص ٤٤٠ .

(٨) ابن الهمام، الفتح، جـ٧، ص ٢٥٨ .

يلاحظ من خلال ما سبق من نصوص تشريعية ونقول فقهية أن "القوة" احد ركني الاستحقاق للوظيفة العامة بجانب الأمانة، فما هي القوة ؟

يقول الراغب الأصفهاني : « القوة تستعمل تارة في معنى :

١ـ القدرة : نحو قوله : ﴿ خذوا ما آتيناكم بقوة ﴾ [(١)] . وتارة :

٢ـ للتهيؤ الموجود في الشيء : نحو ان يقال : « النوي بالقوة نخل » أي : متهيئ ومترشح أن يكون منه ذلك .

ويستعمل ذلك في البدن تارة، وفي القلب أخرى ، وفي المُعَاوِن مِنْ خارج تارة ، وفي القدرة الإلهية تارة.

ففي البدن نحو قوله : ﴿ وقالوا من أشد منا قوة ﴾ [(٢)] ، ﴿ فأعينوني بقوة ﴾[(٣)]...

وفي القلب نحو قوله : ﴿ يا يحيى خذ الكتاب بقوة ﴾ [(٤)] ، أي بقوة قلب.

وفي المُعَاوِن من خارج نحو قوله : ﴿ لو أن لي بكم قوة ﴾ [(٥)] قيل : معناه من أتقوى به من الجند وما أتقوى به من المال...

وفي القدرة الإلهية نحو قوله : ﴿ إن الله قوي عزيز ﴾ [(٦)] » اهـ[(٧)].

أما القوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلاً للوظيفة فهي القدرة التي يحصل بها إنجاز العمل المنوط به، بحيث يكون كافيا فيه مغنيا ، ثم إن القدرة المطلوبة للعمل تتنوع إلى قوة بدن ولياقة صحية، وقوة عقل ورأي أو مؤهل علمي، وقوة قلب أو مؤهلات نفسية وشخصية، وعليه فإن الوظيفة العامة الإسلامية تشترط في الموظف العام شروطاً تعود إلى الاستيثاق من قوته وقدرته على الكفاية في العمل وهي :

---

(١) سورة البقرة / ٦٣.

(٢) سورة فصلت / ١٥.

(٣) سورة الكهف / ٩٥.

(٤) سورة مريم / ١٢.

(٥) سورة هود / ٨٠.

(٦) سورة الحديد / ٢٥.

(٧) الراغب الاصفهاني ، المفردات ، ص ٤١٩.

١- المؤهلات العلمية والفنية والشخصية.

٢- اللياقة الصحية.

٣- السن.

٤- الجنس (عمل المرأة في الوظيفة العامة).

والباحث يستعرض هذه الشرائط الأربعة في هذا المبحث في أربعة من المطالب.

المطلب الأول : المؤهلات العلمية والفنية والشخصية .

يعني هذا الشرط توفر امرين في المرشح للوظيفة العامة وهما :

الأول : ان يكون مؤهلاً لها تاهيلاً علمياً فنياً بحيث يكون قادراً على النهوض بواجباتها بما يحقق الهدف من إنشائها باحسن صورة ممكنة .

الثاني : أن يكون مؤهلا لها تاهيلاً نفسياً شخصياً ، بحيث تتناسب طبيعة الوظيفة وما تتطلبه من قدرات ومقومات شخصية مع صفات المرشح الشخصية .

ويعني غياب هذين الامرين في الموظف العام أو نقصهما عن حد الكفاية والغناء اختلال الوظيفة العامة وعجزها عن تحقيق أهدافها .

قال الماوردي : « ولا تعتمد على ذي جهل، ولا تستكفين عاجزاً فيضيع العمل، اختبر أحوال من استكفيته لتعلم عجزه من كفايته، فتعمل بما علمت من إقرار الكافي وصرف العاجز » اهـ[١] .

وقال ابن تيمية : « العلم إمام العمل ، والعمل تابع، فإن القصد والعمل إن لم يكن بعلم كان جهلا، فلا بد من العلم بحال المامور، وهو أقرب الطرق إلى حصول المقصود » اهـ[٢] .

ويلفت القلقشندي النظر إلى أثرين مهمين من آثار استعمال العاجز أو الجاهل في الوظائف العامة وهمـــا :

١- إن نقص كفاءة أحد العاملين في التنظيم عن بقية زملائه، يولد في نفسه الحقد عليهم، وهذا يؤدي إلى التنافر والصراع في التنظيم، وهو أمر مضر بالعمل .

يقول القلقشندي : « قال الحسن بن وهب : " الكتابة نفْسٌ واحدةٌ تجزأت في أبدانٍ متفرقةٍ " ، وقال : لا عبرة بما يقع بين بعضهم من التنافر والتباين، لأن المناسبة إنما تقع عند المساواة ، أما من وقع دون رتبة الآخر من الفضيلة، فليس بمناسب له، فيصير القاصر حاسداً لمن فوقه للتقصير الذي فيه » اهـ[٣] .

٢- إن نقص الكفاءة في العاملين في مهنة ما إذا انتشر بينهم أدى إلى انخفاض شان هذه المهنة أو

---

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٤١ ، بتصرف .

(٢) ابن تيمية، المجموع، جـ٢٨ ، ص ١٣٦ .

(٣) القلقشندي، صبح الاعشى ، جـ١ ، ص ١١٥ .

الوظيفة، وعاد ذلك فساداً على المنتفعين بها والعاملين فيها على السواء ، قال القلقشندي : « وقد كانت هذه الرتبة (كاتب الدَّسْت) لاحقة بشأو كتابة السر في الرفعة والرياسة ، إلى ان دخل فيها، الدخيل ، وقُدِّم فيها غير المستحق ، ووليها من لا يؤهل لما هو دونها، وانحطت رتبتها ، وصار اهلها في الحضيض الأوهد من الرياسة بعد أوجها، إلا الأفذاذ ممن علت رتبتهم وقليل ما هم » اهـ[1].

ونتيجة لمعرفة الوظيفة العامة الإسلامية لتحليل الوظائف وترتيبها فإنها كانت قادرة على تحديد المؤهلات العلمية والفنية ، وكذا القدرات الشخصية المطلوبة في المرشح لوظيفة ما، وللفقهاء في ذلك قواعد منها:

١-إن الوظيفة إذا كانت تنفيذية لا تدبير فيها ولا اتخاذ قرار، فمثل هذه الوظيفة لا يشترط في شاغلها سوى المعرفة والعلم الذي يليق بواجباتها، وكذا الصفات الشخصية المناسبة لها، أما ما كان من الوظائف تفويضيا فيه تدبير واتخاذ قرار فيشترط في شاغله القدرة على الاجتهاد واتخاذ القرارات التي تتحقق بها أهداف العمل، وبذلك فإن الإدارة الإسلامية تفاوت في درجة المؤهل العلمي الفني المطلوب باختلاف الوظائف وواجباتها .[2]

٢-إن الوظيفة العامة إنما يشترط في شاغلها ما يكفيها ويحقق أهدافها من مؤهلات علمية وفنية من غير زيادة أو نقص ، فالإدارة الإسلامية لا تسرف في اشتراط مؤهل علمي أكبر من حاجات وظائفها، لأن ذلك هدر للطاقات وإسراف في التعامل معها.

قال الجويني : « يكفي من البصيرة (المؤهل العلمي والفني) ما ينتهض ركنا وذريعة إلى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض ، فالذي ينتصب لجباية الصدقات ينبغي أن يكون بصيرا بالأموال الزكائية، ونصبها وأوقاصها، وما أوجبه الله فيها »[3] اهـ.

ومما يظهر عظمة هذا الدين ودولته الإسلامية وموضوعيته واحترامه للكفاءة والجدارة معياراً أساسيا لإشغال الوظائف العامة تلك القاعدة الفقهية التي تقول : « ويعزل المرجوح (كفاءة ومؤهلاً أو قدرة شخصية) عند وجود الراجح تحصيلاً لمزيد المصلحة للمسلمين »[4]اهـ.

وبناء عليه نص الماوردي على أن من أسباب العزل من الوظيفة « أن يخطب عمله من الكفاة من

---

(١) المرجع السابق، جـ١ ، ص ١٧٢.

(٢) انظر : الجويني، الغياثي ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ ، وابن قدامة، المغني ، جـ٧ ، ص ٣١٨.

(٣) الجويني ، الغياثي، ١٣٦.

(٤) المكي، تهذيب الفروق، جـ٤ ، ص ٧٩.

يبذل زيادة فيه »، فعندئذ يوجه الماوردي الإدارة إلى التحقق من دعوى الطالب للوظيفة وانه افضل إنتاجاً من شاغلها، فإذا ثبت ذلك عزلت الاول وعينت الثاني [١].

وعزل عمر بن الخطاب شرحبيلا واستعمل معاوية رضي الله عنهم، فقال له شرحبيل : « أعن سخطة عزلتني يا أمير المؤمنين ؟ قال : لا ، إنك لكما أحب، ولكني اريد رجلاً اقوى من رجل »[٢] اهـ.

كما تجعل هذه الإدارة العجز وقصور الكفاية في الموظف العام الشاغل للوظيفة سببا في عزله أو تكليفه بمهمة تتناسب وقدراته، حتى إذا تناهى في العجز بحيث لا يصلح لعمل مطلقاً عزلته من الوظيفة كلها، إذ القاعدة في هذه الإدارة أنه « لا استقرار لعاجز »[٣].

ولا يقصر الإسلام التحريم في مسالة استعمال العاجز في الوظائف العامة على الإدارة فقط، بل إن الشخص العاجز نفسه يحرم عليه وإن عينته الإدارة العامة أن يشغل الوظيفة العامة التي لا يستطيع النهوض بواجباتها، ويكون ما يأخذه من رزق حراماً لا يحل له.

قال السبكي : « المدرس إذا لم يكن صالحاً للتدريس لم يحل له تناول المعلوم » اهـ[٤].

وختاماً لهذا المطلب يسوق الباحث بعضا من الأدلة والشواهد على هذا الشرط بشقيه : المؤهل العلمي والفني والقدرة الشخصية، ومن ذلك.

▪ عن النبي ﷺ قال : « يؤم القوم أقرؤهم لكتاب الله تعالى وأقدمهم قراءة » اهـ[٥].

▪ جاء عبدالله بن زيد رضي الله عنه إلى النبي ﷺ برؤيا الأذان، فقال له النبي : « فاخرج مع بلال إلى المسجد، فالقها عليه، وليناد بلال، فإنه أندى صوتاً منك »[٦] اهـ.

▪ قال الماوردي « فأما شرط جواز إثباتهم (يعني الجنود) في الديوان فيراعى فيه ... أن يكون فيه إقدام على الحروب ومعرفة بالقتال ، فإن ضعفت منته عن الإقدام أو قلت معرفته بالقتال لم يجز إثباته، لأنه مرصد لما هو عاجز عنه »[٧] اهـ.

---

(١) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٢٢ .

(٢) الطبري ، التاريخ، جـ٤ ، ص ٦٤ - ٦٥ .

(٣) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٠ .

(٤) السبكي ، مفيد النعم، ص ١٥٠ - ١٥١ .

(٥) اخرجه أحمد في مسنده ، جـ٤ ، ص ١١٨ .

(٦) اخرجه ابن ماجة في سننه، جـ١ ، ص ٢٣٢ .

(٧) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

قال ابن نجيم : « والاهلية للتدريس لا تخفى على من له بصيرة، والذي يظهر انها : بمعرفة منطوق الكلام ومفهومه وبمعرفة المفاهيم ، وان يكون له سابقة اشتغال على المشايخ رحمهم الله بحيث صار يعرف الاصطلاحات، ويقدر على اخذ المسائل من الكتب ، وان يكون له قدرة على أن يسال ويجيب إذا سئل، ويتوقف ذلك على سابقة اشتغال في النحو والصرف بحيث صار يعرف الفاعل من المفعول إلى غير ذلك، وإذا قرأ لا يلحن، وإذا لحن قارئ بحضرته رد عليه » اهـ [1].

قال ابن تيمية « والقوة في كل ولاية بحسبها : فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب وإلى الخبرة بالحروب ، والمخادعة فيها، فإن الحرب خدعة ، وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب وكرّ وفرّ ونحو ذلك ..... والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل، الذي دلّ عليه الكتاب والسنة ، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام » اهـ [2].

---

(١) ابن نجيم، الأشباه والنظائر، جـ٤ ، ص ١٤٨ .

(٢) ابن تيمية ، المجموع، جـ٢٨ ، ص ٢٥٣ .

المطلب الثاني : اللياقة الصحية.

يشترط في المرشح للوظيفة العامة ان يكون سليماً من العيوب والآفات الجسدية والعقلية والامراض المعدية اي لائقاً صحياً ، وذلك بالقدر اللازم لادائه للوظيفة التي يراد له شغلها وتحمل اعبائها، ولا شك أن درجة السلامة الصحية المشروطة في الموظف تختلف من وظيفة لاخرى بحسب واجبات واعباء كل وظيفة، ففي حين يستطيع الاعمى مثلاً أن يشغل وظيفة مؤذن ـ لان تاثير فقدان البصر على واجباتها ليس كبيراً بحيث يتعذر عليه اداؤها ـ لا يستطيع أن ينهض باعباء وظيفة القاضي، ذلك أن واجباتها تعتمد في أدائها على قوة الإبصار ليرى الشهود والخصوم ويفحص الوثائق ، ومن غير ذلك لا يتمكن من الفصل في الخصومات بالحق والعدل.

كما فرق الفقهاء بين المرض المزمن الذي لا شفاء منه والمؤثر على أداء الموظف للوظيفة، والمرض المؤقت المرجو شفاؤه، فمنعوا من تعيين المبتلى بالاول واستمراره في وظيفته ، وأجازوا تعيين الثاني واستمراره في وظيفته.

ولان بعض الوظائف لا تحتاج من شاغلها للقيام بها سلامته التامة من العيوب والآفات البدنية والعقلية، فقد فتح الفقه الإسلامي الباب للزمني والمعوقين وأصحاب القدرات العقلية المتواضعة لشغل بعض الوظائف العامة التي تتناسب واجباتها مع قدراتهم، ولعل المثال الواضح في تاريخنا الإسلامي في دولة النبوة الأولى هو ابن أم مكتوم الصحابي الضرير الأعمى الذي كان يشغل وظيفة المؤذن في المدينة، بل إن النبي ﷺ كان أحيانا يستخلفه أميراً على المدينة عندما يخرج والصحابة للجهاد.

يدل لما سبق من أحكام الأدلةُ والشواهدُ التاليةُ :

▪ قوله تعالى : ﴿ **ليس على الضعفاء ولا على المرضى ولا على الذين لا يجدون ما ينفقون حرج إذا نصحوا لله ورسوله** ﴾[1] ، وقوله : ﴿ **ليس على الأعمى حرج ولا على الأعرج حرج ولا على المريض حرج** ﴾[2].

قال الشافعي : « إذا كان سالم البدن قويه واجداً لما يكفيه ومن خلَّف يكون داخلاً فيمن عليه فرض الجهاد » اهـ[3].

---

(١) سورة التوبة / ٩١ ، قال السيوطي في الإكليل، ص ١٤٣ـ١٤٤ : « فيها رفع الجهاد عن الضعيف والمريض » اهـ.

(٢) سورة الفتح/١٧.

(٣) الشافعي ، الام ، جـ٤ ، ص ١٦٣.

■ وقال الماوردي في معرض تعداده شروط جواز إثبات المرشح في ديوان المقاتلة ليكون جنديا : « والرابع : السلامة من الآفات المانعة من القتال، فلا يجوز ان يكون زمنا ولا اعمى ولا اقطع، ويجوز أن يكون أخرس أو أصم، فأما الأعرج فإن كان فارساً اثبت ، وإن كان راجلاً لم يثبت »[١] اهـ.

■ وقال ابن قدامة : « ويكون (الجندي) عاقلاً حراً بصيراً ليس به مرض يمنعه القتال ، فإن مرض الصحيح مرضا غير مرجو الزوال كالزمانة ونحوها خرج من المقاتلة وسقط سهمه، وإن كان مرضا مرجـــو الزوال كالحمى والصداع والبرسام (علة يُهْذَى فيها) لم يسقط عطاؤه ، لانه في حكـــم الصحيح » اهـ[٢].

■ وقال الشرنبلالي : « والسادس (يعني من شروط إمام الصلاة) : السلامة من الاعذار ... كالرعاف الدائم ، وانفلات الريح ... ، .. والفافاة بتكرار الفاء ، والتمتمة بتكرار التاء فلا يتكلم إلا به، واللثغ ... وهو ... تحرك اللسان من السين إلى الثاء ومن الراء إلى الغين ونحوه » اهـ[٣].

■ وقال ابن قدامة : « فإن أذن الأعمى صح أذانه، فإن ابن مكتوم كان يؤذن للنبي ﷺ ، ويستحب أن يكون معه بصير يعرفه الوقت » اهـ[٤].

■ أما القاضي فقال عنه الماوردي : « والشرط السادس : السلامة في السمع والبصر ليصح بهما إثبات الحقوق ، ويفرق بين الطالب والمطلوب، ويميز بين المقر من المنكر ليتميز له الحق من الباطل، ويعرف المحق من المبطل، فإن كان ضريراً كانت ولايته باطلة ... فأما سلامة الأعضاء فغير معتبرة فيه وإن كانت معتبرة في الإمامة، فيجوز أن يقضي وإن كان مقعداً ذا زمانة ، وإن كانت السلامة من الآفات أهيب لذوي الولاية »[٥] اهـ.

---

(١) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) ابن قدامة، المغني ، جـ٧ ، ص ٣١١ .

(٣) الشرنبلالي، مراقي الفلاح، ص ١٩٣ .

(٤) ابن قدامة ، المغني ، جـ١ ، ص ٤٢٥، بتصرف .

(٥) الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ٨٤ .

المطلب الثالث : الســــن .

المقصود بهذا الشرط أن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة قد بلغ من العمر ما يكون معه ناضجاً متزنا مقدراً مسئولية ما يقوم به من تصرفات وأعمال، كما يقصد منه أيضا تحديد العمر الذي يكون فيه قادراً جسديا وبدنيا على النهوض بأعباء العمل والكسب، ولا شك أن هذين الأمرين - أعني النضج العقلي والنفسي وامتلاك القدرة البدنية - لا يحصلان للإنسان بطبيعة الحال إلى بعد بلوغه، فالحد الأدنى من العمر الذي يؤتمن الانسان معه على القيام بالعمل والتصرف في الأموال، ويقدر فيه على ذلك بدنيا إنما هو سن البلوغ، ذلك أن فترة الصغر هي فترة سفاهة وضعف، يدل على ذلك ما يلي :

١- قــوله تعــالى : ﴿ **ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً وارزقوهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قولا معروفا [٥] وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فإن آنستم منهم رشداً فادفعوا إليهم أموالهم [٦]** ﴾[١].

وقوله أيضا : ﴿ **ولا تقربوا مال اليتيم إلا بالتي هي أحسن حتى يبلغ أشده** ﴾[٢].

قال القرطبي : « عن أبي مالك قال : (السفهاء) هم الأولاد الصغار، لا تعطوهم أموالكم فيفسدوها وتبقوا بلا شيء ... وقال أبو موسى الأشعري رضي الله عنه : السفهاء هنا كل من يستحق الحَجْر »[٣] اهـ.

وقال أيضا : « وليس في العلماء من يقول : إنه إذا اختبر الصبي فوجده رشيداً ترتفع الولاية عنه، وأنه يجب دفع ماله إليه وإطلاق يده في التصرف، لقوله تعالى : ﴿ **حتى إذا بلغوا النكاح** ﴾ »[٤]اهـ.

وقال الشافعي : « فلم يجعل (الله) لرشدهم (اليتامى) حكماً تصير به أموالهم إليهم إلا بعد البلوغ، فدل على أن الفرض في العمل إنما هو على البالغين »اهـ[٥].

٢- قوله تعالى : ﴿ **الله خلقكم من ضعف ثم جعل من بعد ضعف قوة ثم جعل من بعد قوة ضعفا وشيبة يخلق ما يشاء وهو العليم القدير** ﴾[٦].

---

(١) سورة النساء / ٥-٦.

(٢) سورة الأنعام / ١٥٢.

(٣) القرطبي، الجامع، جـ٥، ص ٢٨.

(٤) المرجع السابق، جـ٥، ص ٣٤.

(٥) الشافعي، الأم، جـ٤، ص ١٦٢.

(٦) سورة الروم / ٥٤.

ففي هذه الآية نص الشارع عن أن فترة الصغر التي تسبق البلوغ والشباب هي فترة ضعف في مقابل فترة البلوغ والشباب التي هي فترة قوة، قال ابن كثير: « ينبه تعالى على تنقل الإنسان في أطوار الخلق حالاً بعد حال ... يخرج من بطن أمه ضعيفاً نحيفا واهن القوى ، ثم يشب قليلاً قليلاً حتى يكون صغيراً ، ثم حدثا ، ثم مراهقاً ، ثم شاباً ، وهو القوة بعد الضعف ، ثم يشرع في النقص فيكتهل ثم يشيخ ثم يهرم، وهو الضعف بعد القوة » اهـ[١].

٣ـ أخرج البخاري عن ابن عمر رضي الله عنهما : « أن رسول الله ﷺ عرضه يوم أحد وهو ابن أربع عشرة سنة فلم يجزني، ثم عرضني يوم الخندق وأنا ابن خمس عشرة فأجازني » ، قال نافع : فقدمت على عمر ابن عبد العزيز وهو خليفة فحدثته الحديث، فقال : إن هذا لحد بين الصغير والكبير، وكتب إلى عماله أن يفرضوا (يثبتوا اسمه في ديوان المقاتلة ويفرضوا له العطاء مستقلاً) لمن بلغ خمس عشرة »[٢] اهـ.

قال ابن كثير : « وقد رد رسول الله ﷺ جماعة من الغلمان يوم أحد، فلم يمكنهم من حضور الحرب لصغرهم منهم عبدالله بن عمر .... وكان قد رد يومئذ سمرة بن جندب ورافع بن خديج، وهما ابنا خمس عشرة سنه، فقيل : يا رسول الله إن رافعا رامٍ فأجازه، فقيل : يا رسول الله فإن سمرة يصرع رافعاً ، فأجازه »[٣] اهـ.

٤ـ نص العلماء على إقصاء الصغير الذي لم يبلغ من ساح الوظائف العامة ومن ذلك :

- قال ابن قدامة : « ولا يعتد بأذان صبي ولا فاسق ، لأنه مشروع للإعلام ، ولا يحصل الإعلام بقولهما، لأنهما ممن لا يقبل خبره ولا روايته » اهـ[٤].

- وقال أيضا : « ومن شرط العامل (في الزكاة) أن يكون بالغا عاقلاً أميناً، لأن ذلك ضرب من الولاية، والولاية تشترط فيها هذه الخصال، ولأن الصبي والمجنون لا قبض لهما » اهـ[٥].

- وقال القلقشندي فيما يشترط لوظيفة الكتابة :« التكليف – كما في كاتب القاضي – فلا يُعَوّل على الصبي في الكتابة ، إذ لا وثوق به ولا اعتماد عليه » اهـ[٦] .

---

(١) ابن كثير، التفسير، جـ٣ ، ص ٤٣٩ .

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٢٦٦٤) .

(٣) ابن كثير، السيرة، جـ٣ ، ص ٢٩ ـ ٣٠ .

(٤) ابن قدامة، المغني ، جـ١ ، ص ٤٢٥ .

(٥) المرجع السابق، جـ٧ ، ص ٣١٧ .

(٦) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٦ ،ص ٤٦٨

وقال الماوردي في معرض تعداده شروط جواز إثبات المرشح لوظيفة الجندي: «أحدها : البلوغ: فإن الصبي من جملة الذراري والاتباع، فلم يجز أن يثبت في ديوان الجيش ، فكان جاريا في عطاء الذراري»[١] اهـ .

والحاصل ان ادنى سن يمكن السماح به شرعاً للإنسان ليعمل في الوظيفة العامة هو سن البلوغ ، ويبقى المجال مفتوحا بعد ذلك للإدارة تحقيقا للمصلحة العامة ان تحدد السن الادنى بعد البلوغ ، وهو مما يختلف من وظيفة لأخرى بحسب المؤهلات المطلوبة لكل وظيفة ، فالوظائف العليا مثلاً والتي تحتاج لتاهيل وخبرة يستغرقان سنيناً طوالاً لتحصيلها يرتفع فيها الحد الادنى للسن المشترط لشغلها .

ويقصد بهذا الشرط ايضا تحديد الحد الأعلى للسن الذي لا يستطيع الانسان بعده شغل الوظيفة العامة ، وذلك لهرمه وشيخوخته التي لا يتمكن معها من النهوض باعباء الوظيفة ، وهذا الحد الأعلى أيضا متروك للإدارة أمر تحديده بما يحقق المصلحة العامة .

كتب المغيرة بن شعبة إلى معاوية – وهو على بعض أعماله – يستعفيه عن العمل: «أما بعد ، فقد كبر سني ، ورق عظمي ، واقترب أجلي، وسفهني سفهاء قريش ، فرأي أمير المؤمنين في عمله» اهـ[٢].

---

(١) الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ٦ ، ٤٦٨ .

المطلب الرابــــع : الجنـــس

«عمل المرأة في الوظيفة العامة»

إن الإسلام عندما يمنع المرأة من طائفة من الوظائف العامة فإنه لا يفعل ذلك احتقاراً للمرأة أو حطاً من منزلتها ، فالمرأة إنسان كالرجل، وكلاهما خلق الله البشري الذي يحبه ويفضله -إذا كان صالحاً- على الملائكة المقربين، ويكفي تشريفا للمرأة أن الإسلام قبل خبرها في الدين وقبلها مفتية معلمة للدين للرجال ، وهو أمر ترفضه ديانات من يدعون اليوم تكريم المرأة والحرص على حقوقها من اليهود والنصارى.

وعليه لو كان الإسلام من خلال أحكامه يريد أن يحتقر المرأة لما أجاز لها أن تكون مفتية في الدين، فإذا كان الأمر كذلك فلماذا يمنعها من إشغال بعض الوظائف العامة ، بل لماذا يخصها بأحكام يقيدها من خلالها أسريا واجتماعيا، في حين أنه لا يفعل ذلك مع الرجل ؟.

القضية أن الإسلام في التكليف بالواجبات أو المنح للحقوق -وكلاهما مصدره الخالق سبحانه - لا يجامل ولا يحابي ، بل طريقه العدل والحكمة ومعروف أن العدل معناه وضع الشيء في موضعه، فإذا وضع في غير موضعه وإذا أعطي غير حقه كان ظلماً، كما أن المساواة لا تكون عادلة إلا إذا كانت بين متماثلين ، إذ المساواة بين المختلفات ظلم، فلايجوز مثلاًأن نساوي - إن في التكاليف أو في الحقوق - بين صغير وكبير ، أو بين مجرم وبريء، أو بين مسلم وكافر، فالصبي لا يساوي البالغ، والمجرم لا يساوي البريء، والمسلم لا يساوي الكافر، وفي قضية المرأة والرجل: فالمرأة لا تساوي الرجل من حيث القدرة سواء عقلية أو نفسية أو جسدية ، فالرجل يفضلها في بعضها ، وهي تفضله في البعض الآخر ، فالرجل يفضلها في القدرة اللازمة للعمل والكسب والارتزاق واتخاذ القرار ، ولذلك كُلف به شرعاً، وهي تفضله في القدرة اللازمة للأمومة ورعاية شئون البيت والأسرة ، ولذلك جعلت راعية للبيت وشئونه قيمة على الاعتناء بأطفالها وزوجها ، فلا أفضلية مطلقة هنا حقيقة وإنما هي قدرات تتفاوت لأداء مهام تتفاوت ، والمقدر في الحالين هو الله، فليس اختصاص المرأة بالقرار في البيت ورعاية أبنائها وزوجها وخدمتهم

أمراً ينقص من قدرها وقيمتها ، بل ما كلفت بها إلا لأنها الأبرع والأفضل فيها ، والتكليف تشريف، كما أن الرجل عندما يكلف بالكسب والارتزاق وشئون العمل والسياسة العامة فلأنه الأبرع والأفضل فيها، وكل ميسر لما خلق له.

ولو اردنا ان نقلب الآية فنكلف المراة بواجبات الرجل فاننا نظلمها لان قدرتها تقصر عنها ، وليس ادل على ذلك من ان المجتمعات التي اطلقت للمراة عنان الخروج من البيت واوجبت عليها الكسب لتعيل نفسها، هذه المجتمعات عندما استفتت نساءها العاملات هل تفضلن الاستمرار في سوق العمل أم تفضلن الرجوع إلى البيت للرجل والاولاد من غير عمل إلا عمل البيت وتدبير شئونه ؟ فكانت الإجابة بالاغلبية اننا نفضل العودة للبيت.

إن تشريعات الاسلام المتعلقة بالمراة تتوافق مع قصة خلق الرجل والمراة ، وهي القصة التي لا نلتفت إليها ولا نعيرها اهتماماً عند بحث موضوع المراة والاحكام الإسلامية المتعلقة بها، وهي القصة التي يدعونا الله صراحة في القرآن لنتفكر بها لنفهم الامر، فماذا يقول الله؟

يقول تعالى : ﴿ **ومن آياته أن خلق لكم من أنفسكم أزواجاً لتسكنوا إليها وجعل بينكم مودة ورحمة إن في ذلك لآيات لقوم يتفكرون** ﴾[1]، وتفيد هذه الآية ان مادة خلق المرأة أخذت من الرجل، وعليه المرأة في أصل خلقها جزء من كل هو الرجل، وقد علل الله ذلك بقوله ﴿ **لتسكنوا إليها وجعل بينكم مودة ورحمة** ﴾ اي إنما فعل الله ذلك ليشتاق كل منهما للآخر ويشتهيه ويطلبه حثيثاً ، بل إن المرأة لا تشعر باكتمالها إلا بجانب رجل، والرجل لا يشعر باكتماله إلا بجانب امرأة، لانهما جزء وكل، فالجزء يشتاق إلى الكل ويطلب الكمال به، والكل يشتاق لجزئه الذي انفصل عنه ويطلب الكمال به، ومن المنطقي بعد هذا البيان لقصة الخلق الأول في كتاب الله أن نتذوق ونفهم الأحكام الشرعية المتوافقة مع هذا الخلق ، فنفهم لماذا أعطى الله الرئاسة والقيادة واتخاذ القرار للرجل على المرأة في تنظيم الأسرة الاجتماعي ؟ ونفهم أيضا لماذا جاز التعدد في حق الرجل ولم يجز في حق المرأة؟ ونفهم ثالثاً لماذا منع الإسلام المرأة من وظائف الولاية واتخاذ القرار وإلزام الآخرين خاصة إذا كانوا رجالاً ؟، وكذا منعها من الرئاسة في أي تنظيم يكون مرؤوسوه من الرجال؟ إنها قصة الخلق الأول أو الفطرة الأولى أو علاقة الجزء بالكل التي تجعل في كل علاقة بينهما من الكل (الرجل) قائداً للجزء (المرأة) إذ لا يعقل أن تكون اليد - كجزء من الجسم - هي صاحبة القوامة على الجسم بل منطق الأمور أن اليد تابعة للجسم يامرها وينهاها بما فيه مصلحة الجميع ، وكذلك هي قوامة الرجل في الإسلام قوامة الكل على جزئه ، قوامة رحمة وعناية ورعاية ، لا قوامة عسف وظلم . أما التعدد فكما تتعدد للكل أجزاءٌ ، تتعدد للرجل زوجات ، وهذا لا يمكن في حق الجزء لانه ليس له إلا انتماء وتبعية واحدة هي انتماؤه وتبعيته لكله.

---

(١) سورة الروم / ٢١.

ولا تفلح المرأة في قوامة وقيادة واتخاذ قرار ، لانها جزء خلق تابعاً مقوداً ماموراً ، لا متبوعاً قائداً آمراً ، لا تفلح في ذلك لا في بيت ولا في شركة ولا في إدارة ولا في وزارة ولا في خلافة، قال ﷺ : «لن يفلح قوم اسندوا امرهم إلى امرأة»[١].

فمن أراد أن يعطي المرأة الولاية على الرجال في بيت أو عمل خاص أو عام فإنه يناقض بإرادته فطرة الخلق وطبائع الأشياء ، وكل مناقضة بين التشريع وبين الخلق وطبائع الأشياء تجلب للبشرية الويلات والشرور، وواقع المجتمعات التي تعكس الفطرة اليوم فتسمح للمرأة أن تسترجل شاهد على ذلك : معاناة للمرأة والرجل وإفساد للمجتمع ، فولاية النساء على الرجال في الوظائف العامة ما هي إلا استرجال للنساء واستخناث للرجال، والصنفان ملعونان في دين الله وشرعه، والحق في قول الله :﴿ **الرجال قوامون على النساء بما فضّل الله بعضهم على بعض** ﴾[٢] ، فكل ما كان من جنس الولاية والرئاسة ممنوع على المرأة تفويضية كانت تلك الولاية أم تنفيذية ، إذا كان في المرؤوسين رجال ، اما إذا كان المرؤوسين من النساء فيجوز لها الولاية التنفيذية فقط دون التفويضية .

وأيضا ثمة وظائف عامة لا تتناسب أعباؤها والجهد المطلوب لأدائها مع قدرات المرأة البدنية كالجهاد وأعمال البناء والدفاع المدني وغيرها فهذه لا مدخل للنساء فيها إلا إذا اضطر المجتمع لها ، أما مادام الرجال متوافرين لشغلها فلا تشغلها امرأة ، لأن إشغالها بالنساء عندئذ يكون من باب تقديم المرجوح على الراجح وهو ما لا يجوز في الوظيفة العامة لأننا نستهدف فيها أقصى مصلحة عامة مستطاعة .

أما الوظائف التي تختص بالنساء كتعليم النساء ومعالجة النساء وتفتيش النساء في المطارات والحدود وغير ذلك مما يجري التعامل فيه مع النساء فالشريعة تفضل إشغاله من قبل النساء لا الرجال، حفاظاً على الأعراض والأخلاق، لكن إن تعذر ذلك جاز إشغاله بالرجال استثناء تحصيلاً للمصالح العامة .

وأخيراً، فينبغي الالتفات ومراعاة المصالح الاجتماعية والأسرية والقيم الإسلامية للمجتمع عند توظيف المرأة ، حتى في الوظائف التي يجوز لها توليها، بحيث لا يؤثر توظيفها على فرص الرجال في

---

(١) اخرجه احمد في مسنده ، جـ ٥ ، ص ٣٨ .
(٢) سورة النساء/ ٣٤.

الوظيفة لانهم الاحق بها بحسب مسئولياتهم وقدراتهم، وايضا ينبغي الا يؤثر ذلك على وظيفتها في بيتها، فإن لها فيه وظيفة لا تقل عن شرف الوظيفة العامة، بل هي وظيفتها الاساسية الجوهرية قال ﷺ : « والمرأة راعية في بيت زوجها وهي مسئولة عن رعيتها »[1] ، وينبغي الا يؤثر ذلك ايضاً على قيم «الحجاب» و «عدم الاختلاط» و «العفة» وهي قيم جوهرية اساسية للحفاظ على الاسرة والمجتمع الإسلاميين من الانحراف والفساد.

---

(١) اخرجه احمد في مسنده، جـ٢ ، ص ١١١ .

المبحث الثالث

اختيار الأصلح للوقت

القاعدة أن الإسلام لا يقتصر في إشغال الوظيفة العامة على المؤهل فقط أيا كانت درجته بين المؤهلين، بل إنّ الإسلام يطلب إشغالها بأفضل المتاهلين قوة وأمانة، وسوى ذلك يحرمه الإسلام ويسمه بالخيانة، فقد أخرج الحاكم عن ابن عباس رضي الله عنهما : « من استعمل رجلاً من عصابة ، وفي تلك العصابة من هو أرضى منه ، فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين »[١] اهـ.

لأننا إذا قدمنا الأقل أهلية حصلنا على إنتاج أقل في باب المصالح العامة وتحقيق أهداف جماعة المسلمين، والله سبحانه وتعالى يأمرنا في باب حقوقه أن نتقيه قدر الاستطاعة، أي بأقصى طاقتنا من غير ادخار وسع أو جهد، ونحن هنا قادرون على الإنتاج الأكثر بتعيين الأفضل تأهيلاً فيجب المصير إليـــــه.

يقول العز بن عبد السلام : « والضابط في الولايات أنا لا نقدم فيها إلا أقوم الناس بجلب مصالحها ودرء مفاسدها، فيقدم الأقوم بأركانها وشرائطها على الأقوم بسننها وآدابها » اهـ[٢].

بل إن العز بن عبدالسلام يلفت النظر إلى تأثير سلبي موهن للعمل من جهة أخرى فيما لو قدمنا المفضول على الفاضل، وهو أن ذلك يثير الأحقاد والضغائن بين المسلمين، ذلك أن الإنسان يأنف من تقديم نظيره عليه، ولا يأنف من تقديم من هو خير منه عليه[٣].

ثم إذا تساوى المرشحون للمنصب في الأهلية، ولم يكن أحدهم يفضل الآخر، فينص الفقهاء على أن الإدارة بالخيار بين أمرين:

الأول : أن يختار المُوَلّي أحدهم.

الثاني : أن يقرع بينهم فأيهم خرج سهمه عُيِّن في الوظيفة ، وهذا التدبير الثاني يفضله العلماء لأنه ينفي الضغائن من النفوس، ويذهب الشبهات من الصدور، كما أنه السنة النبوية في الاختيار بين الأمور إذا تساوت في استحقاقها، كما كان يفعل ﷺ مع نسائه لاختيار من ترافقه في سفره.[٤]

---

(١) أخرجه الحاكم في مستدركه، جـ٤ ، ص ٩٣ .

(٢) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام، جـ١ ، ص ٦٥ .

(٣) انظر : المرجع السابق ، جـ١ ، ص ٦٦ .

(٤) انظر : المرجع السابق ، جـ١ ، ص ٦٤ .

أما إذا تفاوتت احوال المرشحين للوظيفة العامة ، فكان بعضهم الاصلح في عنصر من عناصر الاستحقاق كالامانة مثلاً لكنه اقل من غيره من حيث القوة ، والثالث يتميز عليهما بكونه ابن البيئة التي يخدمها المنصب، والرابع يتميز عنهم بكونه متحمس للسياسة التي يريد شاغل المنصب ان ينفذها ... الخ ، فعندئذ ما هو الميزان الذي يحكمنا في اختيار شاغل المنصب او الوظيفة، هل نقدم الاكثر أمانة أم الاكثر قوة أم نقدم ابن المكان والبيئة أم نقدم الموالي للسياسة ؟!

إن هذا السؤال قد أجاب عليه الفقه الإسلامي والإدارة الإسلامية باقتدار عندما أرسيا دعائم ما يعرف بنظرية «الاصلح للوقت» ، وهذه النظرية تنص على ان الشخص المناسب المستحق للوظيفة العامة إنما هو صاحب الأوصاف التي تتحقق بها أفضل مصلحة عامة مستطاعة، في ظل الظروف المحيطة بالعمل، ويطلق عليه الفقهاء رجل الوقت، وعليه قد يكون وصف القرابة للمنتفعين بالخدمات التي تقدمها الوظيفة العامة مؤثراً في نجاح الموظف في تقديم هذه الخدمات، وذلك فيما إذا كان هذا الجمهور لا يتعاون مع الاجنبي ، بل يقاومه ويفشل عمله ، فعندها لا تنتفع الإدارة من وراء تعيين الاكثر أمانة وقوة في هذا المنصب إذا كان أجنبياً عن جمهور الخدمة ، فرجل الوقت هنا أو الاصلح للوقت هو من يمت لهذا الجمهور بالقرابة وإن كان أقل من الأول كفاءة أو أمانة .

ونجد لهذه النظرية تطبيقات عديدة في السيرة النبوية وكذا في دولة الخلافة الراشدة، كما نجد النص على فقهها وتطبيقاتها في كتب الفقه الإسلامي ومن ذلك :

▪ تولية النبي ﷺ أسامة بن زيد رضي الله عنه على الجيش الذي وجهه إلي الشام في مرض موته. لما رآه الأصلح للوقت لأداء المهمة، وذلك انه بالإضافة إلى كفاءته يعتبر أشد المتحمسين لهذه المهمة ، حيث إن له ثأراً عند أهل المنطقة التي وُجِّه إليها، إذ إنهم قتلوا أباه الصحابي الجليل زيد بن الحارثة رضي الله عنه في غزوة مؤته، ولذا فإن النبي ﷺ عندما ودعه قال له : « سرْ إلى مقتل أبيك فأوطئهم الخيل، فقد وليتك هذا الجيش »[1] اهـ.

▪ قال ابن خلدون : « وقد كان عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه يقول إذا رأى القاسم بن محمد بن أبي بكر : « لو كان لي من الأمر شيء لوليته الخلافة » ، ولو أراد أن يعهد إليه لفعل، ولكنه كان يخشى من بني أمية أهل الحل والعقد ، فلا يقدر أن يحول الأمر عنهم ، لئلا تقع الفرقة » اهـ[2].

---

(١) انظر : ابن حجر، فتح الباري، جـ٨ ، ص ١٥٢ ، القرطبي، الجامع ، جـ١٤ ، ص ٢٣٨ ، وانظر حديث بعث أسامة في صحيح البخاري برقم (٣٧٣٠) و (٤٤٦٨) .

(٢) ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٦٢ .

■ قال ابن تيمية : « فالواجب في كل ولاية الأصلح بحسبها، فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة، والآخر أعظم قوة، قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضرراً فيها ... فيقدم في إمارة الحروب الرجل القوي الشجاع وإن كان فيه فجور على الرجل الضعيف العاجز وإن كان أمينا ... وأقر النبي ﷺ مرّة عمرو بن العاص في غزوة ذات السلاسل استعطافاً لأقاربه الذين بعثه إليهم على من هم أفضل منه ... ولذلك كان يستعمل الرجل لمصلحة مع أنه كان قد يكون مع الأمير من هو أفضل منه في العلم والإيمان ... وإذا كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشد قدّم الأمين مثل حفظ الأموال ونحوها »[1] اهـ.

■ وذكر الماوردي شرطاً سادساً فيمن يتولى منصب قائد الأجناد فقال : « والسادس ما اختلف باختلاف الحال (الوقت) ، فإن كان في زمان السلم اعتبر فيه الأناة والسكون، وإن كان في زمان الحرب اعتبر فيه الإقدام والسطوة، ليكون مطبوعاً على ما يضاهي حال زمانه، فقد قيل : خير السجايا ما وافق الحاجة »[2] اهـ.

وهذه النظرية التي جاء بها الإسلام في الإدارة هي عين « نظرية الظرفية » أو « الموقفية » التي تعتبر من أحدث النظريات الإدارية التي تعين الإدارة على اختيار الأفضل إداريا سواء من حيث شكل التنظيم أو الموظفين للمناصب أو الطريقة التنظيمة المناسبة لتحقيق أفضل النتائج، وتنص هذه النظرية على : « إن طبيعة الموقف والظروف في وقت ما ، التكنلوجية والإنسانية هي التي تحدد النمط الإداري الأفضل، فالأسلوب الإداري المناسب في ظروف معينة هو غير ذلك في ظروف مختلفة ، لذلك أكدت المدرسة الموقفية على ضرورة دراسة الأوضاع المختلفة للتنظيم لتحديد الأسلوب الإداري المناسب دون الالتزام بقواعد تنظيمية سابقة برهنت نجاحها في مواقف أخرى » اهـ[3].

---

(١) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ١٧ ـ ١٨ .

(٢) الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١١٦ .

(٣) القريوتي ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ص ٩٨ .

المبحث الرابع

التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة

يرى علماء الإدارة العامة اليوم : « أن هناك فرقاً بين "الأهلية للتعيين" و "الصلاحية للتعيين" ، يقصد بالأهلية : توافر الشروط الأساسية السابق ذكرها، والتي تجعل تعيين المرشح في الوظيفة أمراً جائزاً أو ممكناً قانونياً ، في حين أن الصلاحية تعني : توافر الشروط اللازمة والمرتبطة بقدرة المرشح على القيام بأعباء الوظيفة بكفاءة وفاعلية ، والتي ترتبط بطبيعة الوظيفة ونوعيتها » اهـ[١].

ومعنى ذلك أن ما يكون الأصلح للوظيفة نظرياً قد لا يكون الأصلح لها عملياً وعند النزول للواقع، ومن أجل هذا الملحظ فإن الوظائف العامة اليوم تحتاط للوظيفة العامة، فلا تثبت الموظف في الوظيفة ولا تقره فيها إقراراً دائماً إلا بعد أن تثبت صلاحيته للعمل بالتجربة ، فتعينه تحت التجربة والتمرين مدة لا تقل على سنة ، لتتعرف على صلاحيته للعمل ، فإن أجاد ثبتته، وإن عجز أو أساء عزلته [٢].

هذا التدبير الحديث في الوظيفة العامة ليس حديثا في الحقيقة ذلك لأن الإدارة الإسلامية عرفته وطبقته ونص عليه الفقهاء في مصنفاتهم كما شهدت له النصوص التشريعية ، ومن ذلك :

▪ قوله تعالى : ﴿ **فإن رجعك الله إلى طائفة منهم فاستأذنوك للخروج فقل لن تخرجوا معي أبداً ولن تقاتلوا معي عدواً إنكم رضيتم بالقعود أول مرة فاقعدوا مع الخالفين** ﴾[٣] ، يحث الله سبحانه في هذه الآية الرسول ﷺ على ألا يسمح للمنافقين بالخروج معه إلى الجهاد مستقبلاً ، وذلك لأن تصرفهم السابق بالتخلف أثبت عدم صلاحيتهم للخروج وعدم غنائهم فيه .

▪ قوله تعالى : ﴿ **وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فإن آنستم منهم رشداً فادفعوا إليهم أموالهم** ﴾[٤].

قال القرطبي : « الابتلاء : أن يدفع إليه شيئاً من ماله يبيح له التصرف فيه، فإن نماه وحسن نظره فيه، فقد وقع الاختبار، ووجب على الوصي تسليم جميع ماله إليه ، وإن أساء النظر فيه، وجب عليه إمساك ماله عنده » اهـ[٥].

---

(١) درّة والصباغ، إدارة القوى البشرية، ص ٢٥٨ .

(٢) انظر : طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٥٠ ـ ١٥١ .

(٣) سورة التوبة / ٨٣.

(٤) سورة النساء /٦.

(٥) القرطبي، الجامع ، جـ٥ ، ص ٣٤ ، بتصرف.

■ قال السمناني : « وليس القضاء امراً يسيراً بل عظيم، وليس كل عالم (مؤهل) يصلح للقضاء والصرف في الامور ، وقد رأينا من يتقلد القضاء ، وهو يعتقد انه العالم الكافي القيم بما يرد في ذلك، فلا يلبث حتى يظهر عجزه وحيرته وتبلده في الاحوال حتى يتغير طبعه وتتبدل اخلاقه »[١] .

■ وقال ابو يوسف : « أما العشور فرايت ان توليها قوماً من أهل الصلاح والدين، ثم تتفقد بعْدُ أمرهم وما يعاملون به من يمر بهم، وهل يجاوزون ما قد امروا به ؟، فإن كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت، وإن كانوا انتهوا إلى ما امروا به اثبتهم على ذلك الامر واحسنت إليهم »[٢] اهـ.

■ ولما ولى ابو بكر الصديق يزيد بن ابي سفيان رضي الله عنهما إمرة جيش من جيوش فتح الشام قال له : « إني قد وليتك لابلوك واجربك واخرجك (أعلمك) ، فإن احسنت رددتك إلى عملك وزدتك، وإن اسات عزلتك » اهـ[٣].

■ وأخرج ابن قتيبة عن عبيد بن عمير قال : « كان زياد (المقصود زياد بن أبيه) إذا ولى رجلاً قال له : خذ عهدك، وسر إلى عملك ، واعلم أنك مصروف رأس سنتك، وأنك تصير إلى أربع خلال، فاختر لنفسك ، إنا إن وجدناك أمينا ضعيفا استبدلنا بك لضعفك، وسَلَّمتْكَ من معرَّتنا أمانتك، وإن وجدناك خائناً قوياً استهنا بقوتك وأحْسَنّا على خيانتك أدبك، فاوجعنا ظهرك وأثقلنا غرمك، وإن جمعت علينا الجرمين جمعنا عليك المضرتين، وإن وجدناك أمينا قوياً زدناك في عملك ، ورفعنا لك ذكرك، وكَثّرنا مالك ، وأوطانا عقبك »[٤] اهـ.

وختاما فإن الحكمة من وراء اشتراط فترة التجربة قبل التعيين النهائي هي تلافي الخطأ أو الاهمال أو الانحراف في الحكم على المرشح للوظيفة ومدى صلاحيته للعمل الذي قد يقع عند اختياره لشغل الوظيفة ، بحيث يأتي هذا الشرط ليقي الوظيفة من سوء الاختيار الذي وقع سواء كان بحسن نية أم بسوء نية، فهو تدبير وقائي احتياطي مساعد ومتمم لجهد الإدارة في الاختيار الصائب لكوادرها ، وبناء على هذا الفهم فلا ينبغي للإدارة أن تتراخى في الاختيار اعتماداً على وجود هذا الشرط واطمئنانا منها لوجود فترة تجربة قبل التعيين النهائي ، لما في ذلك من أضرار تلحق بالعمل وبالموظف المعين نفسه، فالعمل العام لا يحتمل أن يكون موضع تجربة ، والموظف أيضا تتضرر نفسيته وثقته بنفسه عند الاستغناء عنه بعد مدة التجربة، وعليه ينبغي لتلافي هذه الأضرار إحسان الاختيار ابتداءً.

---

(١) السمناني، روضة القضاة، جـ١ ، ص ٨٣.

(٢) ابو يوسف، الخراج ، ص ١٣٢.

(٣) صفوت، جمهرة خطب العرب، جـ١ ، ص ١٩٧.

(٤) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار، جـ١ ، ص ١١٨.

المبحث الخامس

طرق اختيار الموظف العام

تتعدد طرق اختيار الموظف العام في الإدارة الإسلامية ووظيفتها العامة ، وأيا كان الطريق الذي تسلكه هذه الإدارة لاختيار الموظف العام فإنه ينبغي لينال المشروعية في نتائجه ان ينضبط بقاعدتي الاستحقاق والمساواة السابقتين بمفهومهما الإسلامي المتميز، والإسلام عندما يكل أمر اختيار الموظف العام للإمام أو من ينيبه لا يقصد من ذلك إفراده بسلطة اختيار الموظف العام ، بحيث يكون مستبداً في تقريب من يحب وإبعاد من يبغض ، ذلك أن طبيعة المجتمع الإسلامي وكذا النظام السياسي الإسلامي تابى الاستبداد والتفرد بل هي قائمة على مبادئ « تقديم أمر الله ورسوله » و « الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر » و « تصرف الإمام منوط بالمصلحة » و« الشورى في كل الشئون » و « لا احد فوق المسئولية » ، كل هذه المبادئ التي تحكم الحياة الإسلامية وآليات تجسيدها واقعا من شانها أن تمنع الإمام من الاستبداد والانفراد، وسيعرض الباحث من طرق الاختيار التي عرفتها الإدارة الإسلامية وفقهها ما يثبت معه موضوعية هذه الطرق وعدالتها وواقعيتها أيضا ، وهذه الطرق تتوزع في مطالب خمسة هي :

المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي.

المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب.

المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب.

المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة.

المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة.

المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي.

يقول الدكتور حشيش عن الوظيفة العامة الفرنسية والاوروبية قبل الثورة الفرنسية : « تكونت سلالات من الموظفين يتوارث فيها الابناء الوظائف عن الآباء ، وكان توارث الوظائف نتيجة للنظام السياسي والاجتماعي السائد، فالملكية في فرنسا ترتكز على الميراث، وقد رأى المجتمع في ذلك ضمانا لعنصري الدوام واستقرار السلطة، ولا شك ان فكرة قابلية الوظائف للبيع مرتبط بالإرث، حيث تعتبر الوظيفة رأس مال قابل للانتقال سواء بسبب الدم أو بأي سبب آخر »[1] اهـ.

فلما قامت الثورة الفرنسية كان « من أهم المبادئ والقيم التي أدخلتها ما يلي :

١-إلغاء الفكرة المالية في الوظائف العامة وما تتضمنه من إباحة انتقاله بالبيع والشراء..

٢-إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين في التعيين في الوظائف إعمالاً لمبدأ المساواة » اهـ[2].

لا شك أن الحصول على الوظيفة العامة بالوراثة أو بالمال بيعاً وشراءً ينافي مبدأي العدالة والموضوعية أعني "الاستحقاق" و "المساواة"، لأن مجرد النسب والقرابة لا تعني التساوي في الأهلية بين المورث والوارث، وكذا فإن المال لا يخلق مشروعية ولا أهلية لمن يدفعه، ويبقى أن الاستحقاق هو المعيار الموضوعي العادل لشغل الوظائف العامة، كما أن اعتماده أساساً وحيداً لذلك هو ما يخلق المساواة بين الناس ويجسدها واقعاً ، وإن ديناً كدين الإسلام يقوم على "العدل" و "الأخلاق" و "العلمية" لا يمكن أن يقبل مثل هذا الطريق لانتقال الوظائف العامة وقد مر معنا كيف أن الإسلام إنما يشترط الأصلح من المؤهلين مطلقا لشغل الوظيفة سواء أكان فقيراً أو غنيا ، شريفا أو وضيعاً ، عربياً أم أعجمياً ، أسوداً أم أبيضاً ، قال ابن تيمية : « فإن عدل (الإمام) عن الأحق الأصلح إلى غيره لأجل قرابة بينهما أو ولاء عتاقة أو صداقة أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس ... أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب أو لضغن في قلبه على الاحق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ... فإن الرجل لحبه لولده أو لعتيقه قد يؤثره في بعض الولايات أو يعطيه ما لا يستحقه ، فيكون قد خان أمانته، وكذلك قد يؤثره زيادة في ماله أو حفظه بأخذ ما لا يستحقه أو محاباة من يداهنه في بعض الولايات، فيكون قد خان الله ورسوله وخان أمانته » اهـ[3].

---

(١) ، (٢) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٢٣ ، ٢٤.

(٣) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ١١.

وقال الماوردي : « ربما جعل الملوك ممالكها وراثة منهم، يورثها الاخلاف الاسلاف، والابناء الآباء، والاصاغر الاكابر، يعهد بعضهم إلى ولده، من غير امتحان له في عقله ، ولا معرفة منه بفضله، ولا وقوف على علمه بامور الديانة التي هي أصل المملكة واسها، ولا استقلال باسباب الملك التي هي فروعها وحراسها . . . وعند ذلك يكثر في رعيته الظالم والمظلوم، والغاشم والمغشوم » اهـ[١].

وقال ابن عابدين : « لا يجوز الاعتياض عن الوظائف بالاوقاف من إمامة وخطابة وأذان وفراشة (خدمة) وبوابة، ولا على وجه البيع أيضا » اهـ[٢].

على أنا نقول أن ثمة اعتبارات خاصة تتعلق بالمصلحة العامة والإحسان تجعل من وصف القرابة مؤثراً في اختيار شاغل الوظيفة العامة شرعاً ، لكن ذلك لا يعني بحال إغفال الشريعة في هذه الحالات شرط الأهلية، بل إذا لم يكن القريب أو الوارث مؤهلاً لم يجز تعيينه لمجرد قرابته ونسبه، وهذه الحالات هي :-

١- اعتبار القرابة في تعيين الموظف العام في المناطق القبلية التي لا ينسجم جمهورها مع الموظف الأجنبي عنه، وقد سبقت الإشارة إلى هذا الاعتبار في مبحث « الأصلح للوقت ».

٢- إقرار النبي ﷺ عثمان بن طلحة رضي الله عنه على وظيفة سدانة البيت الحرام وهي وظيفة دينية ، لتكون له ولأبنائه من بعده ، فهذه الوظيفة وإن بدت وراثية من حيث طريقة اختيار شاغلها إلا إنها نصية في حقيقة الأمر ، فالاختيار هنا حقيقة إنما كان بالنص الشرعي من النبي ﷺ ، ومبعثه سبق علم الله أنه سيكون من أبنائه من يصلح للقيام بهذه المهمة[٣] .

٣- اشتراط النسب القرشي في منصب الإمامة الكبرى ، حيث قال النبي ﷺ ، « الأئمة من قريش »[٤] اهـ.

وهذا الشرط في حقيقته ليس وراثيا محضا، بل تقف خلفه اعتبارات دينية ومصلحية كثيرة منها:

أ- أنه نص شرعي لا نملك إزاءه إلا الطاعة ، على أن ابن خلدون قد تعقله وقال إن علته أن قريشا عندئذ كانت عصبة العرب التي لا يدينون لسواها،فلو ولي غير قرشي لتفرق العرب ، وهم مادة الإسلام ودولته ، فكان لا بد من اشتراط ضمان وحدتهم ، ولذا يقرر ابن خلدون أن الناس لو اجتمعت

(١) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ١١٣ .

(٢) ابن عابدين، الحاشية، جـ٤ ، ص ٥١٨ .

(٣) انظر : ابن هشام ، السيرة ، جـ ٤ ، ص ٤٠ - ٤١ .

(٤) أخرجه عبد الرزاق في المصنف برقم (١٩٩٠٣) .

على غير عصبة قريش جاز أن يكون الإمام من هذه العصبة وإن وجد قرشي مؤهل ، لأن الحكم يدور مع علته وجوداً وعدما [١] .

ب- إن هذا الشرط تكريم من الله لقبيلة رسوله الخاتم ﷺ .

جـ- إن ذلك متقيد بكون القرشي أهلاً للإمامة ، فإن لم يكن كذلك ووجد المؤهل من غير قريش كانت الإمامة مستحقة للثاني دون القرشي [٢] .

٤- تبيح الشريعة الإسلامية انتقال وظيفة الناظر على الوقف وراثة وذلك احتراماً منها لإرادة الواقف ، حيث القاعدة في الوقف أن « نص الواقف من حيث الاعتبار كنص الشارع » وهذا بطبيعة الحال بشرط أن يكون الوارث للوظيفة مؤهلا لها ، أما إذا لم يكن كذلك فعلى القاضي أن يتجاوز الوارث ويعين المؤهل لإدارة الوقف وإن لم يكن قريباً للواقف ، لأن الشرع فوق نص الواقف ، والشرع قرر : ألا وظيفة لغير مؤهل . [٣] .

---

(١) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٥٣ - ١٥٤ .

(٢) انظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٦ ٧ .

(٣) انظر : الفتاوى البزازية ، جـ ٦ ، ص ٢٥١ .

المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب.

من وسائل اختيار الموظف العام اليوم وسيلة التدريب للتعيين وهو ما يُسمى بالاختيار بالتدريب السابق، أو ان تعين الإدارة الموظف العام ثم تقوم بتدريبه لاحقا ليكون مؤهلا لاداء واجبات الوظيفة العامة، وهو ما يسمى بالاختيار بالتدريب اللاحق، وتحرص الوظائف العامة اليوم على إعداد موظفيها سواء قبل تعيينهم أو بعد تعيينهم حرصاً كبيراً، وذلك لانها تدرك ان موظفا غير مؤهل كفؤ يعني انتاجية سيئة وفشل في تحقيق الاهداف العامة، وهو أمر لا يمكن التهاون فيه، بل إن كثيراً من الدول اليوم تنشئ مدارس إدارية متخصصة لتخريج موظفيها الإداريين القياديين، كما هو الحال في دول أوروبا، كما إن الدورات التدريبية والتاهلية للموظف العام حتى بعد تعيينه في الوظيفة لا تنقطع رفعاً لسويته وإنتاجيته .[١]

وإذا انتقلنا إلى الإدارة الإسلامية نجد ان هذه الإدارة قدرت التدريب عالياً ، وذلك اقتداء بخالقها سبحانه، فسنة الله في جنده من الرسل عليهم السلام أنه كان يدربهم تعليماً وابتلاءً ليكونوا مؤهلين لتحمل تكاليف الدعوة وأعبائها، وقد اثبت الله ذلك في القرآن حيث يقول : ﴿ **وألقيت عليك محبة مني ولتصنع علي عيني** ﴾[٢].

قال سيد قطب : « ولتصنع على عيني » ... إنها منزلة وإنها كرامة أن ينال إنسان لحظة من العناية، فكيف بمن يصنع صنعا على عين الله ؟ إنه بسبب من هذا أطاق موسى (عليه السلام) أن يتلقى ذلك العنصر العلوي الذي تلقاه ... ولم يتركه (الله) مع هذا بلا ابتلاء ، ليربيه ويعده لما أراده، فامتحنه بالخوف والهرب من القصاص، وامتحنه بالغربة ومفارقة الأهل والوطن، وامتحنه بالخدمة ورعي الغنم، ... وفي الوقت المقدر عندما نضج واستعد .. جيء (به) من أرض مدين ... للمهمة » اهـ[٣].

أما النبي ﷺ فقد كان يهتم بهذا الجانب اهتماماً كبيراً وبشقيه : التدريب العقائدي الأيدلوجي اللازم لقيام الدولة الإسلامية واستمرارها وتوسعها وهو ما يعرف بالدعوة الإسلامية، والتدريب الفني العلمي على المهارات والعلوم اللازمة لتحقيق مصالح المسلمين العامة، من مثل تعلم صناعة الأسلحة ومهارات القتال وتعلم اللغات والقراءة والكتابة وغيرها، ومن ذلك : « أن النبي ﷺ كان يفترض على كل مسلم في قبيلته أن يهاجر إلى المدينة ليتعلم أحكام الدين »[٤] اهـ.

---

(١) انظر : الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٧٤ - ٢٧٥ .

(٢) سورة طه / ٣٩ .

(٣) سيد قطب ، الظلال ، جـ٥ ، ص ٤٧٢ - ٤٧٣ .

(٤) السرخسي، المبسوط ، جـ١٠، ص٦ .

ومنه : أنه ﷺ بعث اثنان من الصحابة هما عروة بن مسعود وابن سلمة إلى جرش ، ليتعلما صنعة الدبابات والمجانيق والضبور [١].

ومنه : أنه أمر زيد بن ثابت وكان شاباً ذكياً أن يتعلم اللغة السريانية ليترجم له ما يرد عليه من كتب مكتوبة بهذه اللغة ، ففعل رضي الله عنه وتعلمها في بضعة عشر يوما.[٢]

بل إن النبي ﷺ كان له نظام تدريبي معدّ إعداداً جيداً لاستقبال رؤساء القبائل الوافدة عليه بعد فتح مكة، وذلك ليدربهم عقائدياً ويؤلف قلوبهم للإسلام ودولته، ثم يراقب هو وبعض الصحابة مدى تحمسهم للإسلام وكفاءتهم للمناصب ، فيولي النبي ﷺ أحدهم واليا على قبيلته، فقد كان له ﷺ نظام استقبال محدد لهؤلاء، وموظفون قائمون على ذلك، وأماكن مخصصة لاستضافتهم، ولقاءات محددة معهم، حيث كان يزورهم بعد صلاة العشاء ويحدثهم الوقت الطويل عن تاريخ الدولة الإسلامية وما واجهته من أحداث وما خاضته من صراعات مع أعدائها من قريش واليهود، كما يعلمهم أركان الإسلام، ويجيب على استفساراتهم، وخلال ذلك كله يرصدهم ويتعرف على قدراتهم لينظر أيهم الأصلح فيوليه، وقد فعل ذلك النبي مع قبيلة ثقيف عندما جاءته لتسمع منه عن الإسلام وترى رأيها بعد ذلك، وكان أحد وفدها عثمان بن أبي العاص، الذي أبدى حماساً عالياً للإسلام، وحرصاً على تعلم أركانه وقيمه، حتى قال للنبي ﷺ : « يا رسول الله علمني القرآن واجعلني إمام قومي » فقال له النبي ﷺ : « أنت إمامهم » اهـ[٣].

---

(١) انظر : ابن هشام، السيرة، جـ٤ ، ص ٩٠.

(٢) انظر : ابن عبدالبر، الاستيعاب، حـ١ ، ص ٥٣٣.

(٣) اخرجه أحمد في مسنده ، جـ٤ ، ص ٢١٨.

المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب.

عرفت الوظيفة العامة الإسلامية هذا الطريق في شغل الوظائف العامة كما انه ينسجم مع طبيعة النظام الإسلامي في السياسة والحكم، ذلك ان قاعدة الشورى إحدى القواعد المهمة التي يقوم عليها هذا النظام بل والحياة الإسلامية كلها، لان الامر بها جاء مطلقا في قوله تعالى : ﴿ **وأمرهم شورى بينهم** ﴾[١] وكذا قوله ﴿ **وشاورهم في الأمر** ﴾[٢] ، وإذا نظرنا إلى رأس الوظائف العامة التي تنسل منها بقية الوظائف نجد ان مشروعية الحلول فيها لا تكون إلا بتراضي المسلمين واختيارهم لمتوليها بعقد البيعة ، فقد اخرج الطبري أن أبا بكر أشرف على الناس من كنيفه ... وهو يقول : « أترضون بمن أستخلف عليكم ؟ فإني والله ما ألوت من جهد الرأي ، ولا وليت ذا قرابة، وإني قد استخلفت عمر بن الخطاب، فاسمعوا له واطيعوا، فقالوا : سمعنا واطعنا » اهـ[٣].

و « كتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أهل الكوفة يبعثون إليه رجلاً من أخيرهم وأصلحهم، وإلى أهل البصرة كذلك، وإلى أهل الشام كذلك، قال : فبعث إليه أهل الكوفة عثمان بن فرقد، وبعث إليه أهل الشام معن بن يزيد، وبعث إليه أهل البصرة بالحجاج من غلاط ، كلهم سلميون، قال : فاستعمل كل واحد منهم على خراج أرضه » اهـ[٤].

واخرج أحمد عن علي بن أبي طالب رضي الله عنه قال : قال رسول الله ﷺ : « لو كنت مؤمراً أحداً دون مشورة المؤمنين لأمرت ابن أم عبد » اهـ[٥].

واخرج أحمد أيضا قول عمر بن الخطاب رضي الله عنه : « فمن بايع أميراً من غير مشورة المسلمين فلا بيعة له، ولا بيعة للذي بايعه تغرة أن يقتلا » اهـ[٦].

وقد ظهر في ثقافة الإدارة الإسلامية ما يُسمى بـ "عمال العذر" ويقصد بهم العمال والموظفون الذين يولون بطريق الانتخاب المباشر من الجمهور، وقد كانت السلطة السياسية تلجأ إلى هذا الأسلوب لامرين : أولهما : انسجاماً مع قاعدة الشورى الإسلامية، وثانيهما : التخلص من تبعات ما قد يحدثه الموظفون من فساد وظلم ، لأن من يختار الموظف هو الذي يضمن عمله، ومن هنا جاء وصفهم بـ

---

(١) سورة الشورى / ٣٨.

(٢) سورة آل عمران / ١٥٩.

(٣) اخرجه الطبري في التاريخ، جـ٣ ، ص ٤٢٨.

(٤) اخرجه ابو يوسف في الخراج ، ص ١١٣.

(٥) اخرجه احمد في مسنده، جـ١ ، ص ٧٦.

(٦) المرجع السابق، جـ١ ، ص ٥٦.

«العذر»، إذ إن اختيار الجمهور لهم عذرٌ للحاكم إن أساءوا.

أخرج ابن قتيبة: «استشار عمر بن عبد العزيز في قوم يستعملهم، فقال له بعض أصحابه: عليك بأهل العذر، قال: ومن هم؟، قال: الذين إن عدلوا فهو ما رجوت منهم، وإن قَصَّرُوا قال الناس: قد اجتهد عمر» اهـ[١].

وأخرج أيضا: «وكان عمر بن هبيرة قال لمسلم بن سعيد حين ولاه خراسان: ... وعليك بعمال العذر، قال: وما عمال العذر؟ قال: مُرْ أهل كل بلد أنْ يختاروا لأنفسهم، فإذا اختاروا رجلاً فوله، فإن كان خيراً كان لك، وإن كان شراً كان لهم دونك، وكنت معذوراً» اهـ[٢].

أما الفقهاء فقد جعلوا طريق الانتخاب لازماً لاختيار الموظف العام بل وتعيينه في الوظائف العامة عند غيبة الإمام، ومن ذلك قول المازري: «القضاء ينعقد بأحد وجهين: أحدهما: عقد أمير المؤمنين أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا، والثاني: عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم كملت فيه شروط القضاء، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك» اهـ[٣].

وقال ابن قدامة: «فإن بعث الإمام جيشا، وأمّر عليهم أميراً فقتل أو مات فللجيش أن يؤمروا أحدهم كما فعل أصحاب النبي ﷺ في جيش مؤتة لما قتل أمراؤهم الذين أمرهم النبي ﷺ أمروا عليهم خالد بن الوليد فبلغ ذلك النبي ﷺ فرضي أمرهم وصوب رأيهم» اهـ[٤].

كما أعطى الفقهاء الحق لأصحاب المنطقة التي يقع فيه المسجد - سوى مسجد السلطان - أن يختاروا إمامه تراضيا فيما بينهم، حيث قال الماوردي: «وأما المساجد العامة التي يبنيها أهل الشوارع والقبائل في شوارعهم وقبائلهم فلا اعتراض للسلطان عليهم في أئمة مساجدهم، وتكون الإمامة فيها لمن اتفقوا على الرضا بإمامته»[٥] اهـ.

---

(١) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار، جـ١، ص ٧١.

(٢) أخرجه الطبري في التاريخ، جـ٧، ص ٣٥.

(٣) ابن فرحون، التبصرة، جـ١، ص ١٥، ١٦.

(٤) ابن قدامة، المغني، جـ١، ص ٣٧٤.

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٢٩ - ١٣٠.

المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة.

وهذه الطريقة في اختيار الموظف هي الطريقة الرئيسية لاختياره في أنظمة الوظيفة العامة اليوم في معظم دول العالم، حيث يشترط في المرشح أن يكون قد اجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة، وتتنوع هذه الاختبارات ما بين تحريرية وشفوية شخصية، وذلك بحسب طبيعة الوظيفة وواجباتها وما تتطلبه من مؤهلات في شاغلها.[١]

ولا شك أن اعتمادها وسيلة في اختيار الموظف يمنع المحاباة والفساد في هذه العملية، ويضمن للإدارة الا يحل في وظائفها إلا الكفؤ المؤهل، كما يزيل الشبهات والظنون من نفوس الناس ، ويتأكد لكل مرشح أنه ما عُيّن إلا لكفاءته أو ما أبعد إلا لعجزه وقصوره، فالوضوح الذي توفره المسابقات لشغل الوظائف يمنع شروراً كثيرة ويحقق خيراً كثيراً، وحيثما تكون المصلحة فثم شرع الله، ومبدأ الاختبار والمسابقة لكشف القدرة والحال مبدأ إسلامي أصيل، نص عليه القرآن في مواطن منها : ابتلاء اليتيم بعد بلوغه لكشف صلاحيته المالية، فإن حسن تصرفه في المال دفعه الوصي إليه وإلا أمسك، وقد مر في مبحث « التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة ».

ومنها الاختبار الذي أجراه الله للملائكة وآدم عليهم السلام ليُريَ الملائكة واقعاً عجزهم وعدم أهليتهم لمنصب الخلافة ، وجدارة آدم به، حيث يقول تعالى : ﴿ **وعلم آدم الأسماء كلها ثم عرضهم على الملائكة فقال أنبئوني بأسماء هؤلاء إن كنتم صادقين قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم قال يا آدم أنبئهم بأسمائهم فلما أنبأهم بأسمائهم قال ألم أقل لكم إني أعلم غيب السموات والأرض وأعلم ما تبدون وما كنتم تكتمون** ﴾[٢].

وقال ابن تيمية : « والمؤمن محتاج إلى امتحان من يريد أن يصاحبه ويقاربه بنكاح وغيره .. وكذلك إذا أراد أن يولي أحداً ولاية امتحنه، كما أمر عمر بن عبدالعزيز غلامه أن يمتحن ابن أبي موسى لما أعجبه سمته، فقال له : قد علمت مكاني عند أمير المؤمنين ، فكم تعطيني إذا أشرت عليه بولايتك؟، فبذل له مالاً عظيماً ، فعلم عمر أنه ليس ممن يصلح للولاية » اهـ[٣].

وقال الماوردي : « فإذا ثبت ما وضعنا من الشروط المعتبرة في ولاية القضاء، فلا يجوز أن يولي إلا

---

(١) انظر : الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٧٧ - ٢٧٩.

(٢) سورة البقرة / ٣١ - ٣٣

(٣) ابن تيمية ، المجموع ، جـ١٥ ، ص ٢٢٨ - ٣٣٠.

بعد العلم باجتماعهما فيه، إما بتقدم معرفة وإما باختبار ومسالة » اهـ[١].

وقال القلقشندي : « فوجب أن يختار له (يعني للمنصب) من ينص الاختبار على أنه أهل للاختيار، ويقطع المنافس انه الراجح وزناً عند الاعتبار، ويشهد له ضده بالتقدم في الفضل وإن لم تتقدم منه دعوى، ويعترف له بالاستحقاق خصمه، ويحكم له بعلو الرتبة مناوئه، فيرتفع الخلاف وتنقطع النجوى، ويسجل له حاسده بثبوت المفاخر المحكوم بصحتها ، فلا ينقضها حاكم وإن بلغ من تدقيق النظر الغاية القصوى »[٢] اهـ.

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٦ .

(٢) القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ١١ ، ص ١٨٢ - ١٨٣ .

المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة.

الوظائف العامة المحجوزة هي : « وظائف معينة لا تحتاج عادة إلى كبير تخصص أو إلى مستوى عا ل من الكفاءة الجسمانية، تحجز فلا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، وتخصص لطوائف معينة تكون قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات الحرب، ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف بين تلك الطوائف دون غيرها » اهـ[1].

كما يتم حجز نسبة من الوظائف العامة - بالإضافة للعسكريين وعائلاتهم - لأصحاب الإعاقات الجسدية، وفي تعليل هذا التجاوز لمبدأ المساواة الذي تقوم عليه الوظائف العامة يقول بلان : « إن سياسات توظيف ديمقراطية لا تقوم فقط على فرض احترام المساواة، بل يمكن أن تتخطى المساواة من أجل العدالة الاجتماعية » اهـ[2].

وعند البحث في تاريخ الإدارة الإسلامية والفقه الإسلامي نجد ما يشبه هذا الأمر أعني حجز الوظائف العامة لبعض الفئات بشرط أن تكون مؤهلة لها، ويسوق الباحث هنا مثالين:

الأول : نص الفقهاء على أحقية ابن الجندي إذا بلغ في أن يثبت في ديوان المقاتلة ، قال ابن قدامة : « وإذا بلغ ذكور أولادهم واختاروا أن يكونوا في المقاتلة فرض لهم، وإن لم يختاروا تركوا، ومن خرج من المقاتلة سقط حقه من العطاء » اهـ[3].

الثاني : حق ابن متولي الوظيفة في الوقف في خلافة أبيه في وظيفته إذا كان أهلاً لها لاعتبارات مصلحية و إنسانية، وفي ذلك يقول ابن عابدين : « إذا مات من له وظيفة في بيت المال لحق الشرع وإعزاز الإسلام ، كأجر الإمامة والتاذين، وغير ذلك مما فيه صلاح الإسلام والمسلمين، وللميت أبناء يراعون ويقيمون حق الشرع وإعزاز الإسلام، كما يراعى ويقيم الأب، فللإمام أن يعطي وظيفة الأب لأبناء الميت لا لغيرهم، لحصول مقصود الشرع، وانجبار كسر قلوبهم »[4] اهـ.

---

(١) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ١٩٠ - ١٩١ ، وانظر : بلان، الوظيفة العامة ، ص ٤٩ ،طلبة الوظيفة العامة، ص ٧٩ .

(٢) بلان، الوظيفة العامة، ص ١١٩ .

(٣) ابن قدامة، المغني ، جـ٧، ص ٣١١ .

(٤) ابن عابدين، الحاشية ، جـ ٤ ،، ص ٢١٨ .

الفصل الثاني

حقوق الموظف العام وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله

المبحث الأول: حقوق الموظف العام.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام.

المبحث الثالث: تأديبه.

المبحث الرابع: انتهاء عمله.

المبحث الأول

حقوق الموظف العام

يتمتع الموظف العام في الوظيفة العامة الإسلامية بجملة من الحقوق ، يعرض الباحث أهمها من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : أرزاق الموظف العام.

المطلب الثاني : الترقيـــــة .

المطلب الثالث : الإجازات .

المطلب الرابع : الاستقرار الوظيفي .

المطلب الخامس: حق التظلـــــم .

المطلب السادس: حق الانتساب للجمعيات والنقابات .

المطلب السابع: ألا يكلف بما لا يطاق .

المطلب الأول : أرزاق الموظف العام .

سبق للباحث أن تعرض في مبحث تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة للحديث عن ماهية وطبيعة التعويض المالي الذي يأخذه الموظف العام سواء في الوظيفة الامريكية أو في الوظيفة الفرنسية أو في الوظيفة الإسلامية، وبين انه في الاولى اجر وعوض مالي محض، لان الاولى تنظر للعلاقة على انها عقد معاوضة مالية محضة، وهو في الثانية وكذا في الثالثة الإسلامية راتب أو رزق يُعطى للموظف العام ليعينه على التفرغ للعمل العام، وينبغي لذلك ان يكون كافيا لحاجاته المعيشية بحيث يعيش بكرامة هو ومن يعولهم، ولكن يبقى السؤال ما هي الاسس التي يقوم عليها تحديد هذا الاجر أو لنقل الرزق للموظف العام، هل هي كفاية حاجاته المعيشية أم هي إنتاجيته أم الاثنان معا ؟ وأي هذه الأسس الذي اعتمدته الوظيفة العامة الإسلامية؟

ويلزم لإجابة مثل هذه التساؤلات ان نعرض لحال الاجور والرواتب في دول أوروبا التي تبنت النظرية الفرنسية في الإدارة العامة، وكذا حالها في القطاع الخاص في هذه الدول وفي القطاعين العام والخاص في أمريكا ، لانه لا فرق بينهما بحسب النظرية الأمريكية، فيقول الباحث [1] : في البدء كانت الفكرة في النظرة الفرنسية أن المرتب نفقة تفرضها ضرورة أن يكرس الموظف كل فكره وجهده لعمله الوظيفي ، فالمرتب لمصلحة الوظيفة لا لمصلحة الموظف، وهو ليس نظير خدمة أو عمل يؤديه، ولذا لا يتأثر راتب الموظف صعوداً أو هبوطاً بإنتاجيته في العمل، لأن هذا يتنافى مع طبيعة الوظيفة العامة، إذ هي ليست مهنة أو عقد عمل خاص.

ولذا روعي عند تحديد الراتب تامين مستوى معيشي لائق بالموظف وأسرته بحسب مركزه الاجتماعي كممثل للسلطة العامة ، من غير اعتبار لعامل « العمل والإنتاج »، فلم تعرف المرتبات أنظمة المكافآت والحوافز المرتبطة بالإنتاج والعمل، وذلك بزعم أن في عدم اعتبار هذا العامل تحقيقاً للمساواة بين الموظفين الذين يشغلون نفس الدرجة الوظيفية ، كما أنه أمر ينسجم مع النظرة الرسالية للوظيفة العامة، التي تستلزم عدم ربط المرتب مع العمل أو الخدمة، لكن عزل الراتب عن العمل بهذه الصورة الحدية أمر غير واقعي، بل ويناقض بعض الأحكام التي قررتها هذه النظرة، فهي تقرر مثلا أن التغيب عن العمل إذا كان بغير عذر يوجب الحسم من الراتب بمقدار مدة التغيب، فهنا ارتباط واضح بين المرتب والعمل، وأيضا فإن تبرير ذلك بالمساواة لا يستقيم ، لان المساواة إنما تراد من أجل تحقيق العدل،

---

(١) انظر في هذه المقارنة : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٨٤-٨٦، ٩٩-١٠٣ ، بلان، الوظيفة العامة، ص ٩٢-٩٣ ، ١٠٠ ، ١٠٢.

وليس من العدل المساواة في الاجر للاعمال المتفاومة في انتاجيتها او تلك المتفاوتة في صعوبتها وخطورتها.

ونظراً لعدم واقعية هذا الامر ولامور أخرى منها : مواجهة الإدارات الاوروبية منافسة القطاع الخاص على الكفاءات عن طريق منح اجور افضل وتقديره للإنجاز والإنتاجية، وكذا ظهور طبقة الموظفين التي يشكل الراتب دخلها الوحيد، لكل ذلك تحولت الإدارة الاوروبية في تحديدها للراتب الذي ياخذه الموظف، من اعتبار عامل واحد هو تحقيق المستوى المعيشي اللائق، إلى اعتبار العامل الآخر معه وهو جودة العمل والإنتاج، وظهر بناء عليه في نظام هذه الوظائف انظمة المكافآت والحوافز واعتدل ميزان الرواتب فيها.

أما القطاع الخاص الاوروبي والأمريكي وكذا القطاع العام الامريكي ، فكانت النظرة للاجر فيها على النقيض من النظرة إليه في القطاع العام الفرنسي الأوروبي، حيث الأجر يحدده العمل الذي يؤديه العامل بحسب قانون العرض والطلب، من غير اعتبار لتحقيق هذا الاجر مستوى معيشي لائق للعامل أم لا، وذلك على اعتبار أن عقد العمل يحكمه مبدأ الرضائية أو سلطان الإرادة ، فالعقد شريعة المتعاقدين وشرعيته تنبع من توافق إرادتيهما ، فما يتراضيان عليه مشروع ملزم ويحميه القانون ظلماً كان أم عدلاً، وهذه النظرة - كما بين الباحث سابقا - تنسجم مع الفردية والحريات والحقوق المطلقة التي تدين بها المجتمعات الغربية، وهي الفردية التي أدت إلى تغول الأفراد وظهور الاحتكارات الرأسمالية، واسترقاق أصحابها للطبقات العاملة، متذرعين بقدسية ما يتفق عليه في العقود وإطلاق حقوق الملكية وحريات الأفراد العقدية، حيث الإرادة هي التي تشكل كامل الالتزامات التعاقدية.

وأمام هذا الواقع المرير الذي أصبح يتجسد واقعاً، من انخفاض للمستويات المعيشية للعمال، وترك لهم بغير حماية في مواجهة ظروف الحياة ومشاكلها ، والأمراض التي قد يصابون بها هم أو أفراد أسرهم، وكذا إصابات العمل التي قد تعوقهم عن العمل وتقعدهم عن الكسب، أو تعرضهم للوفاة، وتحت الضغط النقابي العمالي الذي بدأ يشكله هؤلاء العمال من خلال الإضراب عن العمل وتعطيل الإنتاج، أمام كل ذلك تدخلت السلطات السياسية بتشريعات منظمة لعقد العمل الخاص، ألزمت من خلالها أصحاب رؤوس المال على أن يأخذوا في تحديدهم للأجور أن تكون محققة لمستوى معيشي مرض للعامل، بالإضافة إلى اعتمادها الإنتاجية أيضا أساساً ثانياً لهذا التحديد.

والحاصل أن كلا النظرتين الأوروبية والأمريكية قد التقتا بعد التجربة المريرة لكل منهما على أن الأساس العادل الذي يحقق الأمن للموظف والإدارة أو رب العمل وللمجتمع كله هو مزيج من

الاعتبارين، وهو أن يراعي في تحديد الأجر أو الراتب تحقيق مستوى معيشي لائق هذا أولاً ، وأن يكون مراعيا لإنتاج الموظف أو العامل ثانيا.

اما الإسلام فإنه أقام الرواتب والأرزاق على هذا المزيج الذي يجمع المعيارين كليهما، فأوجب أن يكون الرزق كافياً لحاجات الموظف وأسرته ، كما أوجب التفاوت بين الارزاق بحسب عوامل مختلفة تتعلق بالوظيفة العامة التي يؤديها الموظف، فيؤثر في الرزق مثلاً صعوبة العمل، أو خطورته، أو أهميته، أو درجة المؤهلات المطلوبة لادائه، ومدى الإنجاز الذي يحققه الموظف أثناء أدائه له ، ومدى الحاجة لهذا العمل، كل هذه العوامل تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الأجر أو الرزق، وقد نص التشريع الإسلامي على هذين المعيارين ومن ذلك :

▪ قول السرخسي : « إعطاء المقاتلة كفايتهم وكفاية عيالهم ، لانهم فرغوا انفسهم للجهاد ودفع شر المشركين عن المسلمين، فيعطون الكفاية »[1] اهـ.

▪ وقوله أيضا : « كان رسول الله ﷺ ينفل في البداءة الربع وفي الرجعة الثلث ، وفيه دليل على جواز التنفيل للتحريض على القتال، كما أمر الله تعالى به رسوله ﷺ بقوله : ﴿ **يا أيها النبي حرض المؤمنين على القتال** ﴾[2] » اهـ[3].

▪ وقال ابن عابدين : « وجواز "رزق القاضي" من بيت المال، لو بيت المال حلالاً جمع بحق، وإلا لم يحل ، وعَبَّرَ بالرزق ليفيد تقديره بقدر ما يكفيه وأهله في كل زمان ولو غنياً في الأصح ... قوله « في كل زمان » ... أي يقدر بقدر كفايته في كل زمان ،لأن المؤنة تختلف باختلاف الزمان » اهـ[4].

▪ وقال الماوردي : « وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية ،حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة ... فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله، فيكون هذا المقدار في عطائه ، ثم تعرض حاله في كل عام، فإن زادت رواتبه الماسة زيد، وإن نقصت نقص » اهـ[5].

▪ أخرج أبو عبيد عن النبي ﷺ قال : « من ولي لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكنا، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ، ومن لم يكن له خادم

---

(١) السرخسي، المبسوط ، جـ٣ ، ص ١٨

(٢) سورة الانفال / ٦٥.

(٣) السرخسي ، المبسوط، جـ١٠ ، ص ٢٨.

(٤) ابن عابدين، الحاشية، جـ٦ ، ص ٣٨٩.

(٥) الماوردي ، الأحكام السلطانية ص ٢٥٦.

فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك كنزاً أو إبلاً ، جاء يوم به القيامة غالاً أو سارقاً » اهـ[١].

▪ واخرج أيضا عن ان بن مالك رضي الله عنه : « ان رسول الله ﷺ قال يومئذ (يوم حنين) : من قتل رجلاً فله سلبه ، قال : فقتل أبو طلحة عشرين رجلاً وأخذ أسلابهم » اهـ[٢].

▪ وأخرج عن سلمة بن الاكوع رضي الله عنه : « أن رسول الله ﷺ أعطاه سهم الفارس والراجل، وهو على رجليه، وكان استنقذ لقاح رسول الله ﷺ ، وقال : خير فرساننا أبو قتادة، وخير رجالتنا سلمة » اهـ[٣].

▪ وقال العز بن عبد السلام : « إيجاب الغنائم للغانمين، فإن القتال يناسب إيجابها لهم، لانهم حصوها بقتالهم، وتسببوا إليها برماحهم وسهامهم، وكذلك جعل الأسلاب للقاتلين المخاطرين لقوة تسببهم إلى تحصيلها، ترغيباً لهم في المخاطرة بقتل المشركين» اهـ[٤].

▪ ويبين الماوردي تأثير إدرار الأرزاق على الموظفين في معالجة الفساد الإداري والرشوة فيقول : « أن يدر عليهم أرزاقهم وجراياتهم ووظائفهم وأعطايتهم، حتى لا تتاخر عن أوقاتها، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية، والطمع في أموالها، ويكفيهم مهمتهم من أمر دوابهم وخيلهم وخدمهم وسلاحهم وكراعهم ، ويكون تقديرهم في ذلك تقديراً حسنا متوسطاً بين الإسراف والتقتير، فإن في ذلك أبواباً من الصلاح والخير، يعود بانتظام أحوال المملكة وراحة الراعي والرعية » اهـ[٥].

---

(١) اخرجه أبو عبيد في الاموال، ص ٢٤٦.

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٢٩٦.

(٤) العز بن عبد السلام، قواعد الاحكام، جـ٢ ، ٨٤.

(٥) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢١.

المطلب الثاني : الترقيـــة.

يقصد بالترقية انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى أخرى أعلى منها. وقد عرف النظام الاسلامي ترقية الموظفين منذ فجر دولته الاولى ، وكانت الترقية تاخذ حكم التعيين الجديد ، ومن ثم كانت ترتبط دائما بالصلاحية والكفاءة وهذا ما وصلت إليه أحدث نظريات الإدارة الحديثة. (١)

فكان الرسول ﷺ يولي أحد الصحابة منصب القضاء ، ثم بعد ذلك يوليه واليا على إقليم . وهي وظيفة أوسع اختصاصا من منصب القضاء . لان الوالي أيضا كان من اختصاص عمله القضاء ، كذلك كان الرسول يولي أحد الصحابة منصب قيادة الجيش. ثم بعد ذلك يوليه منصب والي على البلد التي قام بفتحها . فاختصاصات الوالي كانت أوسع من اختصاصات قائد الجيش . وكان نظام الترقية مبنيا على اشتراط الكفاية العلمية لتولي الوظيفة . بحيث تكون خبرته وما يتميز به عن غيره كافية لتولي العمل المسند إليه (٢) .

والترقية في نظر الفكر الاسلامي تعد حافزا قويا للموظف على العمل وزيادة الانتاج نظرا لما يترتب عليها من زيادة في الأجر وعلو في القدر . وذلك تحقيقا لقول المولى سبحانه وتعالى ﴿ **للذين أحسنوا الحسنى وزيادة** ﴾ (٣) وقوله جل شانه ﴿ **وأما من آمن وعمل صالحا فله جزاء الحسنى** ﴾ (٤).

وكان معيار الترقية الذي تتم على أساسه هو الاختيار على أساس الصلاحية بصرف النظر عن أقدمية الشخص. وفي هذا الشان يقول الإمام ابن تيمية تحت عنوان « معرفة الاصلح » والمهم في هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر . فلهذا لما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا دون الدين ، قدموا في ولايتهم من يعينهم على تلك المقاصد وكان من يطلب رياسة نفسه ، يوثر تقديم من يقيم رياسته (٥).

---

(١) جعفر ، المبادئ الاساسية للوظيفة العامة في الإسلام ، ص ٣٢ .

(٢) د. علي مصطفى، الوظيفة العامة ص ٢٠

(٣) سورة يونس /٢٦.

(٤) سورة الكهف /٨٨.

(٥) جعفر ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ، ص ٣٢ ، ٣٣.

المطلب الثالث : الإجازات.

لا بد للموظف العام بل لا بد لكل عامل من زمان لراحته واستجمامه، يريح فيه جسده وعقله، ويتخفف فيه من اعباء العمل ومطالبه، ليستعيد نشاطه وطاقته فيعود لعمله بهمة عالية وقوةٍ ماضية ، فإنه إن لم يفعل اجهد نفسه، واستنفذ طاقته الجسدية والعقلية والنفسية وافسد عمله، لانه عندئذ لا يستطيع النهوض بمسؤولياته، فاساء من حيث أراد ان يحسن.

كما انه يحتاج للإجازة والانقطاع عن العمل لفترة لقضاء حوائجه ومصالحه الخاصة فإن لاهله واسرته عليه حقاً ، فإذا قصّر في حق اسرته بداعي العمل، نشات المشاكل في بيته ، وانعكس ذلك على ادائه وانتاجه في عمله سلبياً ، لذا كان من حقوقه - بل مما يجبر عليه العامل او الموظف العام - قبل الإدارة أن تسمح له بالانقطاع عن العمل تحقيقاً لمصالحه ومصالح العمل بالدرجة التي تحقق مصلحته وحاجته ولا تخلُّ بمصالح العمل او الوظيفة العامة، قال ﷺ : « فإن لجسدك عليك حقاً »[١] وقال أيضاً : « روحو القلوب ساعة وساعة »[٢].

قال الماوردي : « اجعل زمان فراغك مصروفاً إلى حالتين : احداهما : راحة جسدك وإجمام خاطرك ليكونا عوناً لك على نظرك، روي أن ابناً لعمر بن عبدالعزيز دخل عليه وهو نائم فقال له : يا أبت : تنام والناس على بابك قيام ؟! فقال : « يا بني إن نفسي مطيتي ، وأخاف أن أحمل عليها فتقعد بي » . والحالة الثانية : أن تفكر بعد راحة جسدك وإجمام خاطرك فيما قدمته من افعالك وتصرفت فيه من أعمالك هل وافقت الصواب فيها فتجعله مثالاً تحتذيه، أونالك فيها زللٌ فتستدرك منه ما أمكن وتنتهي عن مثله في المستقبل ، فقد قيل : من فكّر أبصر..... ، ثم اصرف فكرك بعد ذلك إلى ما تستقبله من أفعالك على أن الوجوه تمضيه، وماذا تفعل فيه، ففي تقديم الفكر على العمل احتراز من الزلل، لتكون على ثقةٍ من الصواب، فإن عارضتك الأفكار لم تُلم » اهـ[٣].

فالراحة أو الإجازة ضرورية لحسن أداء العمل وإيجابية للإنتاج من ناحيتين كما يبين الماوردي :

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (١٩٧٥)..

(٢) قال الشيباني في تمييز الطيب، ص ٨٥ : « أخرجه الديلمي من رواية ابي نعيم وغيره عن أنس مرفوعاً ».

(٣) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٤٥ .

الاولـى : أنها فرصة للراحة وتجديد النشاط والطاقة للعودة إلى العمل بهمة عالية ، ودافعية قوية، مما يزيد من الانتاج ويحسّن الاداء.

الثانية : انها فرصة للتوقف ومراجعة العمل وتقييمه أو القيام بعمل تغذية راجعة له ، بحيث يفكر الموظف في منهجه في العمل وأسلوبه ووسائله هل تحقق أهداف الوظيفة المكلف بها أم لا؟ وإذا لم تكن تحققها أو تُقصّر في تحقيقها فأين الخلل ؟ وكيف السبيل لإصلاحه ؟ وهذا نظرٌ متقدم من الماوردي تنادى به اليوم النظريات الإدارية الحديثة.

المطلب الرابع : الاستقرار الوظيفي .

يتمتع الموظف العام في الوظيفة العامة الإسلامية بحق الاستقرار الوظيفي، يظهر ذلك من خلال مجموعة من الاحكام التي قررها الفقه الإسلامي، وعملت بها الإدارة الإسلامية في عصورها المختلفة، ومن ذلك القاعدة التي تقول : « لا عزل للموظف العام بلا سبب مشروع »[١]، وكذا ما سبق إيراده عن الماوردي من ان الإدارة إذا عزلت الموظف لسبب مشروع كالعجز عن العمل لنقص الكفاءة والأهلية، فإن عليها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ان تعينه في وظيفة اخرى تتناسب مع قدراته ومؤهلاته، لا ان تستغني عنه مطلقاً[٢].

كما سبق التاكيد على ديمومة اشغال الموظف العام للوظيفة وعدم تاقتها في حقه من خلال نص العلماء قاطبة على ان الإمام او الرئيس الإداري إذا عُزل او مات لا ينعزل مرؤوسيهما من الموظفين العموميين، ويعلل ذلك العلماء بان هؤلاء الموظفين إنما يعملون لحق المسلمين لا لحق الإمام، والمسلمون باقون، فيبقون[٣].

كما إن الإدارة الإسلامية قد سبقت الادارات الحديثة إلى معرفة قاعدة منح الامتيازات المادية للموظف تحفيزاً له على البقاء والقرار في العمل، وذلك من مثل منحه الحق في استمرار راتبه فيما لو كبر سنه أو عجز عن العمل لعلة ما، كما منحت أسرته التي يعيلها راتبهم وأرزاقهم الكافية لهم عند وفاته، كل ذلك ليخلص ويجتهد ويبقى[٤].

لكن كل ذلك مرهون في هذه الإدارة بقيام الموظف باداء ما عليه على أحسن صورة وأكملها، إذ القاعدة أنه « لا استقرار لعاجز أو خائن » ، بل هو للمستحق الكفؤ.

---

(١) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١١٩ ، وانظر ما سبق ص ١٣٨ .

(٢) انظر : المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

(٣) انظر : الكاساني، البدائع، جـ٧ ، ص ١٦ .

(٤) انظر : الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٢٥٧ - ٢٥٨ .

المطلب الخامس : حق التظلم.

قال تعالى : ﴿ والذين إذا أصابهم البغي هم ينتصرون * وجزاء سيئة سيئة مثلها فمن عفا وأصلح فأجره على الله إنه لا يحب الظالمين * ولمن انتصر بعد ظلمه فأولئك ما عليهم من سبيل ﴾[١].

قد يقع على الموظف ظلم من الإدارة ولذا كان له الحق في التظلم والشكوى لرفع الظلم عنه، وقد أعطاه الإسلام هذا الحق، ولقد احتل هذا الأمر مكاناً بارزاً في المفهوم الإداري الإسلامي منذ بداية تكون الدولة الإسلامية الأولى ، فلقد كان الرسول الكريم ﷺ يمارس ويقوم بإنصاف المظلومين سواء أكانوا من عماله أو من بقية أفراد المجتمع، قال ﷺ : « أيها الناس .... فمن كنت جلدت له ظهراً فهذا ظهري فليستقد منه، ومن كنت شتمت له عِرضاً فهذا عرضي فليستقد منه، ومن أخذت له مالاً فهذا مالي فليأخذ منه، ولا يخش الشحناء مِنْ قبلي، فإنها ليست من شاني ... الخ »[٢].

ولقد سلك صحابته -رضوان الله تعالى عليهم- مسلكه في ذلك يتقبلون المظالم من الرعية والعمال ويردون الحقوق لأصحابها حتى تطورت هذه الفكرة إلى أن ظهر ما عرف في التجربة الإدارية في التاريخ الإسلامي بما يعرف بولاية المظالم، ويكون على رأس هذا الجهاز ناظر المظالم. ولقد حدد الماوردي في كتابه (الأحكام السلطانية) اختصاصات ناظر المظالم في :

١- تعدي الولاة على الرعية.

٢- التظلم في أجور العمال وجباة الأموال.

٣- تصفح أحوال كتاب الدواوين (مراقبة موظفي الدولة).

٤- النظر في تظلم المسترزقة (الموظفين) من نقص أرزاقهم أو تاخرها عنهم.

ومن هنا نلاحظ أن ناظر المظالم يتلقى شكاوى وتظلم الموظفين بحكم كونه يراقب الأجهزة الإدارية، ومن هنا ندرك أن الفكر الإداري في الإسلام يأخذ الشكل الثاني من عمليات المراقبة وهو وجود جهاز مستقل يتولى عملية التحقيق والرقابة وتلقي تظلمات موظفي الدولة[٣].

---

(١) سورة الشورى / ٣٩-٤١.

(٢) أخرجه الطبري في التاريخ، جـ٢ ، ص ١٩١.

(٣) الشباني ، الخدمة المدنية ، ص ٨٩ - ٩٠.

المطلب السادس : حق الانتساب للجمعيات والنقابات.

عندما نستعرض تاريخ تطور الاحكام والمبادئ التي تحكم الوظيفة العامة في دول الحضارة الغربية نجد ان هذه الاحكام والمبادئ إنما استقرت وتوصل إلى إثباتها من خلال امرين : إدراك اهميتها وصحتها للعمل من الناحية الفنية من خلال التجربة العملية المريرة، او من خلال ضغط العاملين انفسهم من خلال تجمعاتهم المختلفة ومنها النقابات واستخدامهم وسائل الضغط المختلفة من إضرابات وغيرها.

فكثير من المفاهيم والمبادئ تم إقرارها أو تغييرها إلى الاحسن من خلال اعتراض العمال وانتقادهم للأوضاع السائدة وإنكارهم للظلم الواقع عليهم مما دفع السلطات الحاكمة إلى الاستجابة وتحسين الأوضاع، وقد كان الاطار التنظيمي الذي يعبرون به عن رفضهم للواقع الظالم هو النقابات، فالنقابية في جوهرها إذا حركة امر بالمعروف ونهي عن المنكر حركة حسبة ونصيحة وقول الحق في وجه الظلم، حركة حرية رأي فيما يتعلق بأوضاع العاملين ، ولا شك أن وجود النقابية بهذا المعنى يشكل ضمانة فاعلة لحقوق العاملين كلما حصل طغيان أو انحراف من السلطة الحاكمة يستهدف الانتقاص من حقوق العاملين.

وإذا كان جوهر النقابية هو انكار الظلم، وقول الحق، وحرية الرأي من قبل المرؤوس للرئيس أو من قبل المحكوم للحاكم للمحافظة على الحقوق ، فإن النقابية جزء لا يتجزأ من الإدارة الإسلامية ووظيفتها العامة، والاسلام عندما أرسى مبادئ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقول الحق لا نخشى في الله لومة لائم، والنصيحة لله ورسوله ولائمة المسلمين وعامتهم، وجعلها حقا وظيفيا لكل أحد من المسلمين كبيرا أو صغيرا وضيعا أو شريفا ، مرؤوسا أو رئيسا حاكما أو محكوما، عندما فعل الاسلام ذلك فإنه منح ضمانة مهمة للضعفاء والمرؤوسين وللمحكومين تجاه الاقوياء والرؤساء والحكام، بحيث تحصل المبادرة بالانكار من الأوائل حال حصول الظلم من الاواخر، وهي الضمانة التي التفتت إليها طبقة العاملين في الوظيفة العامة في الدول الغربية لاحقاً ، واستطاعت بفضلها ان تعدّل كثيراً من الاحكام والمبادئ الظالمة للعاملين، وأن تجني الكثير من الحقوق والضمانات لافرادها.

ولا يهمنا بعد ذلك الصورة أو التنظيم أو الشكل الذي يأخذه شكل هذا الإنكار نقابياً كان أو غيره.

ولقد عرف في التاريخ الإسلامي ما يشبه التنظيمات النقابية من حيث الوظائف والغايات وإن لم تكن تعرف بالتسمية ذاتها بل كانت تحمل أسماء أخرى أو تعمل على خدمة منتسبيها تحت لافتات

أخرى ، فهناك نقابة التجار ونقابة الكتاب ... الخ.

ولقد كان لكل مدينة - في العهد العباسي - من المدن التجارية نقابة للتجار ، تشرف على التجارة والتجار، وتحارب الغش ، وكان يرأس هذه الهيئة أعظم تجار المدينة نفوذاً وشهرة .[١]

وجاء في رسالة عبدالحميد الكاتب لزملائه الكتاب : « وتحابوا في الله عز وجل - في صناعتكم، وتواصوا عليها بالذي هو أليق لأهل الفضل والعدل والنبل من سلفكم، وإن نبا الزمان برجل منكم فاعطفوا عليه وواسوه حتى يرجع إليه حاله، ويثوب إليه أمره ، وإن أقعد أحداً منكم الكبر عن مكسبه، ولقاء إخوانه، فزوروه ، وعظموه ، وشاوروه، واستظهروا بفضل تجربته وقديم معرفته .... »[٢]. مما يشير إلى وجود هذا الفهم المتقدم في ضرورة وجود جمعية أو منظمة أو قل : نقابة تعني بشؤون أفرادها وتقوم على رعاية مصالحهم سواء في فترة قوتهم وإنتاجهم أو في مرحلة ضعفهم وتقاعدهم.

وقد يقال : ما دام الإسلام قد نظم العلاقات بين الموظف والدولة وجعل مبدأ إنكار المنكر والأمر بالمعروف، ومبدأ النصح والحسبة قائماً واجباً بقدر الاستطاعة، فما الحاجة للنقابية كتجمع لأصحاب المهنة الواحدة يدافع عن حقوقهم أن تُمس ؟ ، ويجيب على ذلك : ابن خلدون في المقدمة بقوله : « وأكثر الأحكام السلطانية جائرةٌ في الغالب ، إذ العدلُ المحضُ إنما هو في الخلافة الشرعية ، وهي قليلةُ اللُّبث، قال ﷺ : «الخلافة بعدي ثلاثون سنة ، ثم تعود ملكاً عضوضاً » ، فلا بد حينئذ لصاحب المال والثروة الشهيرة في العمران من حامية (نقابة) تذود عنه، وجاه ينسحب عليه من ذي قرابة للملك أو خالصة له أو عصبية يتحاماها السلطان فيستظل بظلها، ويرتع في أمنها من طوارق التعدي، وإن لم يكن له ذلك أصبح نهباً بوجوه التحيلات، وأسباب الحكام » اهـ[٣].

---

(١) القطب ، نظام الإدارة ، ص ٨٥ .

(٢) ابن خلدون، المقدمة ص ١٩٦ - ١٩٧ .

(٣) المرجع السابق.

المطلب السابع : ألا يكلف بما لا يطاق.

إن الاصل في هذا الحق للموظف نابعٌ من قوله سبحانه وتعالى : ﴿ **لا يكلف الله نفساً إلا وسعها** ﴾[١] ، وقوله ﷺ : « إكلفوا من العمل ما تطيقون » ،[٢] وذلك لان تكليف الإنسان بما لا يطيق فيه إضعاف لقابليته الإنتاجية مما يعود بالضرر عليه وعلى صاحب العمل، ولذلك حتى لو أراد الموظف حمل ما لا يطيق من الاعمال وجب منعه من ذلك، فمن حق الموظف على الإدارة ألاّ تجازف به وألاّ تسمح له أن يجازف بنفسه لان كليهما إضرار به وبالعمل، وقد قال عمر لمؤذن تكلّف دفع الاذان بأكثر من طاقته : « لقد خشيت أن ينشق مريطاؤك »[٣].

وقال عمر مخاطباً امراءه وعماله في كيف يتعاملون مع مرؤوسيهم والناس : « وقاتلوا بهم الكفار طاقتهم ، فإذا رأيتم بهم كلالةً فكفوا عن ذلك، فإنّ ذلك أبلغ من جهاد عدوِّكم »[٤] . وكما أن التكليف بما يفوق القدرة والكفاءة هو تكليف بما لا يُطاق فإنّ وضع الموظف في وظيفة دون قدراته وكفاءته هو تكليف بما لا يطاق أيضاً ، فإذا كانت الوظيفة دون قدراته فقد أهنته وأذللته، وإن كانت أكبر فقد أعجزته وأحبطته. جاء في وصية هارون الرشيد لابي يوسف ـ الفقيه الحنفي ـ : « وإذا أولاك السلطان عملاً لا يصلح لك فلا تقبل ذلك منه الأ بعد أن تعلم أنّه إنّما يوليك ذلك لعلمك »[٥].

إن تكليف الموظف بأقل مما يطيق من حيث كم العمل ووقته يؤدي إلى نشوء ما يُعرف في علم الإدارة اليوم « بالبطالة المقنعة » ، حيث يكون عدد العاملين أكبر بكثير من حجم العمل المطلوب إنجازه، فيظل القسم الاكبر منهم بلا عمل حقيقة، أو تتضاءل حصة أحدهم من العمل بحيث يظل غالب يومه من غير عمل ، وقد تكلّم الماوردي عن هذه القضية، وحذّر منها الإدارة أيّما تحذير لنتائجها الخطيرة على الإدارة والإنتاج حيث يقول : « اقتصر من الأعوان بحسب حاجتك إليهم ولا تستكثر منهم لتكثر بهم، فلن يخلو الإستكثار من تنافر يقع به الخلل ، أو اتفاق يستاكل به العمل، وليكن أعوانك وفق عملك، فإنّه أنظم للشمل وأجمع للعمل ، وأبلغ للإجتهاد ، وأبعث على النصح»[٦] . وقال : « إن يكن الشغل مجهدة ، فإن الفراغ مفسدة »[٧].

---

(١) سورة البقرة / ٢٨٦.

(٢) أخرجه أحمد في مسنده ، جـ٢ ، ص ٣١.

(٣) القرطبي، الجامع، جـ١٤ ، ص ٧١ ـ والمربطاء : ما بين السُّرّة إلى العانة.

(٤) أبو يوسف، الخراج ، ص ١١٨.

(٥) ابن نجيم، الاشباه والنظائر، جـ٤ ، ص ٣١٥.

(٦) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ١٤٣ ـ ١٤٤.

(٧) المرجع السابق، ص ١٤٥.

إنّ ما يرصده الماوردي هنا من نتائج أخرى سوى البطالة المقنعة وإهدار الموارد في غير حاجة في قوله : « فإنه .... أبلغ للإجتهاد ، وأبعث عن النصح » هو عين ما ترصده البحوث الإدارية الحديثة من عيوب تكليف الموظف بمهام اقل من قدرته ولا تستوعب كافة جهوده ولا ترضى طموحاته، حيث تشير هذه البحوث إلى انّ ذلك يؤدي إلى سلبية الموظف ، وانخفاظ إنتاجيته، وروتينية آدائه ، واختفاء الإبداع والابتكار من العاملين.

فعلى الإدارة أن تهتم بنوعية الاعمال والوظائف مثل "إغناء الوظيفة" والذي يقصد به : أن يكون في الوظائف نوع من التحدي الذي يولد في الموظف أو العامل شعوراً بقيمة ما يعمل وما ينجز، ويوفر له الفرص للنمو والتطور .

واغناء الوظيفة يعني : زيادة مسؤوليات الوظيفة وأهمية القرارات التي يتخذها الموظف، فهي تحسين مستوى الوظيفة عمودياً ، وهي بهذا المعنى تختلف عن مجرد زيادة الأعباء الوظيفية بشكل أفقي لأن الزيادة الكمية تعني إثقال العامل بمزيد من الأعمال مما يسبب له الإرهاق .[١]

كما يرصد الماوردي أيضاً نتائج أخرى وهي أن العامل إذا لم يملأ وقته بالعمل لمصلحة التنظيم فإنّه سيملؤه بالعمل ضد مصلحة التنظيم، فإن الفراغ مفسدة حيث سيؤدي الفراغ إلى اتصالات لا رسمية زائدة عن الحد الصحي للتنظيم، ويهيئ المجال للشللية وتفشي الصراعات، وبالمحصلة تبديد الطاقات عن أن تستثمر فيما أعدت له من تحقيق أهداف التنظيم.

أما ما يطيقه الموظف ويقدر عليه من الأعمال فيجوز تكليفه به، وإن كان فيما يشق عليه وتكرهه نفسه ، فإنّ في التكليف دوماً مشقه، لأن النفوس تميل إلى الراحة والدعة ، فما دام التكليف في دائرة الممكن، وليس فوق الطاقة ويقصد من ورائه المصلحة العامة، لا الإضرار بالمكلف فلا بأس من التكليف به، وعلى الموظف الطاعة والامتثال، قال - ﷺ - « عليك السمع والطاعة في عسرك ويسرك، ومنشطك ومكرهك، وأثرة عليك »[٢].

قال النووي : « قال العلماء معناه : تجب طاعة ولاة الأمور فيما يشق وتكرهه النفوس وغيره مما ليس بمعصية ، فإن كان لمعصية فلا سمع ولا طاعة » اهـ[٣].

---

(١) القريوتي، المفاهيم الحديثة في الإدارة، ص ٢٠٨.

(٢) اخرجه مسلم في صحيحه ، جـ١٢ ، ص ٢٢٤.

(٣) النووي ، شرح مسلم ، جـ١٢ ، ص ٢٢٤.

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام

واجبات الموظف العام غير منحصرة ، فكل ما تكلفه به الإدارة العامة من مهمات وما تلزمه به من تصرفات تعود إلى مصلحة العمل ولا تخالف الشرع فهي واجبة عليه يلزمه اداؤها، ومع ذلك يمكن تحديد بعض هذه الواجبات التي لا يتصور من الإدارة إلا ان تكلف الموظف بها ويعرضها الباحث في المطالب التالية:

المطلب الاول : التفرغ للعمل الوظيفي.

المطلب الثاني : احترام الشرعية والقانونية.

المطلب الثالث : طاعة الرؤساء

المطلب الرابع : التجرد والاستقامة.

المطلب الخامس : الولاء والإخلاص .

المطلب السادس : المحافظة على كرامة الوظيفة.

المطلب السابع : إتقان العمل.

المطلب الثامن : كتمان أسرار الوظيفة .

المطلب الأول : التفرغ للعمل الوظيفي.

إن الإسلام ينظر إلى عمل الدولة كواجب إجتماعي، وليس كحق من حقوق الفرد، وعندما يعمل للدولة فإن صيغة العقد هي التي تحدد هذه العلاقة ، لذا فإنه حينما تحدد الدولة ساعات محددة للعمل مقابل الراتب الذي تمنحه له، فإنّ له الحق ان يستثمر وقته في اي عمل من الاعمال بما فيها التجارة [١].

وهذا - كقاعدة عامة - فالإسلام بناءً على هذه القاعدة لا يمنع الموظف العام من استغلال وقته بعد آداء الوظيفة العامة في القيام باعمال اخرى ، ولكن ذلك مشروط بالا يترتب عليه تعطيل للوظيفة الاصلية، أو تقصير وإهمال فيها.

غير ان هناك استثناءات مفادها منع شاغلي بعض الوظائف العامة من القيام باي عمل آخر قد يتعارض مع وظائفهم، ومرجع ذلك حتى يبقى الموظف بعيداً عن مواطن الشبهات، وحتى لا يتهم باستغلال وظيفته العامة لصالح عمله الخاص، أو الحصول على ثراء غير مشروع ، [٢] ومن هذه الوظائف المستثناه، وظائف الحكام والولاة، حيث يجب على كل من يشغل مثل هذه الوظائف أن يتفرغ لها، فلا يجوز له الاشتغال بالتجارة أو غيرها من أنواع المعاملات، حتى لا تشغله هذه الأمور عن تدبير شؤون الرعية.

ولقد حفل التاريخ الإسلامي بشواهد عديدة على منع أصحاب هذه الوظائف من الجمع بينها وبين أعمالهم الخاصة منها انه حين استُخْلفَ أبو بكر الصديق رضي الله عنه على أمر المسلمين أصبح غادياً إلى السوق معه ثياب يتجّر بها - فقد كانت حرفته العادية - فلقيه عمر بن الخطاب وأبو عبيدة بن الجراح - رضي الله عنهما - فقال عمر : « كيف تصنع هذا وقد ولِّيت أمر المسلمين ». فقال أبو بكر : « ومن أين أُطعم أهلي ؟! » ، قالا : « نفرض لك » [٣].

وقد أصبح هذا المبدأ قاعدة مضطردة في صدر الإسلام، فلا يجوز للخليفة ممارسة أي عمل آخر حتى يتفرغ لأداء مهامه، ويعطي للرعية حقها، ولهذا نجد عمر بن الخطاب رضي الله عنه يكتب إلى عماله : « إنّ تجارة الأمير في أمارته خسارة » [٤].

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٧٨ .

(٢) جعفر، المبادئ الاساسية، ص ٣٩ ، بتصرف .

(٣)، (٤) جعفر، المبادئ الاساسية، ٣٩-٤٠ .

المطلب الثاني : احترام الشرعية والقانونية.

قال تعالى: ﴿ ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون ﴾ [١].

المجتمع المسلم مجتمع عقائدي والفرد ما هو إلا لبنة في هذا المجتمع ، فالإطار العام الذي تدور حوله مسئولية الفرد هو الالتزام باحكام الشريعة وتنفيذها. والموظف ما هو إلا فرد يقوم بعمل لصالح المجتمع المسلم، في منظمة اقامها هذا المجتمع لرعاية مصالحه، ولذا فان من أول واجباته المساهمة في تنفيذ أحكام الشريعة، بحراسة احكامها وعدم الالتزام باحكام تخالف الاحكام المقررة التي نص عليها القرآن والسنة أو الإجماع او القياس، لكن هذا لا يعني أن يستخدم الفرد هذا الواجب للإساءة إلى الجهاز الوظيفي الذي يعمل فيه.

فليس لكل فرد حق تفسير الشريعة في الحالات القابلة للاجتهاد، وإنما يلتزم بالنصوص الصريحة التي لا خلاف عليها وغير قابلة للتفسير أو الرجوع إلى أهل العلم ، ومن هنا فان الامر متروك لمن لديه القدرة على الفهم والاستنباط والاجتهاد ، وعلى الفرد التسليم بما يقرره هؤلاء كتسليمه للنصوص الصريحة والواردة في القرآن، إلا أن تكون مخالفة بشكل لا يقبل الجدل لأحكام الشريعة القطعية.

ولقد كان ديدن عمال الإدارة الإسلاميه ومنهجهم إحترام القانونية والشرعية في عملهم، فإذا كان عند أحدهم علم في القضية المطروحة أمامه، ويملك الصلاحية ، أو الإذن من الرئيس بالتصرف فيها تصرّف، أما إذا أشكل عليه أمرها قانوناً أو علماً، أو لم يكن يملك الإذن والصلاحية في التصرف والتعاون معها ـ وإن كان على علم بامرها ـ توقف ورفع الأمر إلى من هو أكثر منه علما، أو استاذن الرئيس للتصرف.

وقد كان ولاة الأمر يطلبون من المرؤوسين ذلك وينبهون عليه، بل إنّ ذلك مما يغرسه الإسلام في نفوس أتباعه ويربيهم عليه ، فالمسلم من حيث التنشئة العقائدية والثقافية، شخص قانوني في تصرفاته، ملتزم منضبط، فهو مامور بالإتباع لا بالإبتداع.

عن طلحة عن معدان العمري قال : خطبنا عمر رضي الله عنه فقال : «أيّها الناس إنّي اشهدكم على أمراء الامصار أنّي لم أبعثهم إلاّ ليفقهوا الناس في دينهم ويقسموا عليهم فياهم، ويحكموا بينهم ، فإن أُشْكِلَ عليهم شيء رفعوه إليّ» [٢].

---

(١) سورة الجاثية /١٨.

(٢) ابو يوسف ، الخراج، ص ١١٨.

وقال ابو يوسف -في ردّه على هارون الرشيد -: « وتقدم إلى من وليت الا يكون عسوفاً لاهل عمله .... وأن تكون جبايته للخراج كما يُرْسَمْ له، وترك الابتداع فيما يعاملهم به »[١].

وقال في موضع آخر : « وأن يمتثلوا ما رسمناه لهم. ثم تتفقد بعد أمرهم، وما يعاملون به من يمُر به ، وهل يجاوزون ما قد أُمروا به؟ فإن كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت .... وإن كانوا قد انتهوا إلى ما أُمِروا به ... اثبتهم على ذلك الامر واحسنت إليهم » .[٢]

والتزام الموظف بالقانونية والشرعية ، ومن خلفه الادارة هو الاساس الذي ينبني عليه طاعة مرؤوسيه له، وتعاون الجمهور معه ومع الإدارة، لان الطاعة للرئيس من قبل المرؤوسين والجمهور إنّما تكون في المعروف، لانّها في الحقيقة طاعة لله ، فما كان مشروعاً وقانونياً من التصرفات والاوامر كان واجب الطاعة والمعاونة عليه من قِبَل المرؤوسين والجمهور، لانّه طاعة لامر الله ، ومعاونة على إقامة أمر الله في حقيقة الأمر، وما ليس كذلك فلا تجوز طاعته ولا المعاونة في إقامته.

وقد عرفت الإدارة الإسلامية منذ عهودها الأولى تحديد الصلاحيات والواجبات والإختصاصات لكل وظيفة بما لا يتداخل مع الوظائف الاخرى ، وعرفت وجوب الإلتزام، والوقوف عند حدّ هذه الصلاحيات والواجبات، ونعتت الخروج عليها بعدم الجواز وعدم المشروعية.

قال ابن القيم : « كل وليّ أُمر بفعل ما فُوِّض إليه، فكما أنّ والي الصدقات يملك من القبض والصرف ما لا يملكه والي الخراج وعكسه ، كذلك والي الحرب ووالي الحكم، يفعل كلٌّ منهما ما اقتضته ولايته الشرعية، مع رعاية العدل والتقيد بالشريعة » .[٣]

---

(١) المرجع السابق، ص ١٠٧.

(٢) المرجع السابق ص ١٣٢.

(٣) ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ١١٨.

المطلب الثالث: طاعة الرؤساء[1]

قال تعالى: ﴿ ياأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم ﴾[2].

وأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين سواء الحكام ورؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم.

والحديث الذي هو المصدر الثاني من مصادر التشريع في الإسلام يؤكد ذلك، فيقول الرسول عليه الصلاة والسلام «على المرء المسلم السمع والطاعة فيما احب وكره إلا أن يؤمر بمعصية»[3] إن الطاعة هنا مربوطة برباط الدستور العام وهو الشريعة الاسلامية، لكن لا يجوز للموظف عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات المرسلة له بحجة عدم موافقتها للشريعة، لأن التعليمات قد لا تكون مرغوبة من الجميع، ولذا فإن هوى النفس لا يمكن اعتباره ميزاناً للطاعة، فما احبّه الموظف سارع إلى طاعته، وما كرهه تباطأ في طاعته أو عصاه، لكن المقياس بعدم الطاعة هو ما كان أمراً لمعصية الله بحيث يخالف تعاليم الدين الصريحة والتي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين بحكم ارتباطها المباشر بحياتهم اليومية.
ولذا فإن ابن كثير يحدد مفهوم عدم الطاعة في تفسيره للآية الكريمة ﴿ **يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم** ﴾ بقوله «أي فيما أمروكم به من طاعة الله لا في معصية الله لأنه لا طاعة لمخلوق في معصية الله»[4] ويؤيد ذلك في الآية الكريمة ﴿ **ياأيها النبي إذا جاءك المؤمنات يبايعنك على ألا يشركن بالله شيئاً ولا يسرقن ولا يزنين ولا يقتلن أولادهن ولا يأتين ببهتان يفترينه بين أيديهن وأرجلهن ولا يعصينك في معروف، فبايعهن واستغفر لهن الله إن الله غفور رحيم** ﴾[5] فقوله تعالى ﴿ **ولا يعصينك في معروف** ﴾ يدل على أن الطاعة لا تكون في معصية الله ومعصية أوامر الله الواضحة التي لا لبس فيها. وينتج من هذا المفهوم حول الولاء والطاعة وتنفيذ الأوامر خلق إطار للالتزام بالتشريع الإسلامي وبالتعاليم التي رسمها القران، كما يخلق لدى الفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء، كما يجنب المنظمة الإدارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء. ويشير إلى هذا المفهوم ما ورد في صحيح البخاري «أن النبي ﷺ بعث سرية وأمر عليهم رجلا من الأنصار وأمرهم أن يطيعوه فغضب عليهم وأمرهم بجمع الحطب فاوقدها ناراً ثم أمرهم بدخولها فابوا فلما ذكروا ذلك للنبي ﷺ قال لو دخلوها ما خرجوا منها أبداً، إنما الطاعة في المعروف»[6].

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٦١ - ٦٣.

(٢) سورة النساء / ٩٥.

(٣) أخرجه احمد في مسنده، جـ٢، ص١٧.

(٤) ابن كثير، التفسير، جـ١، ص ٥١٨.

(٥) سورة الممتحنة / ١٢.

(٦) أخرجه احمد في مسنده، جـ١، ص ٨٢.

لذا فإن الإسلام يحرص على تربية المسلم الذي يعرف حدود الطاعة الواجب الالتزام بها والاوامر التي يجب عدم طاعتها . فالإسلام يهدف إلى إيجاد الفرد الواعي المسئول الذي يشعر بمسئوليته ، والشجاع الذي لا يخاف ، والذي يستطيع ان ينقذ المنظمة من الخطأ ويحررها من البيروقراطية المتحكمة والقرآن يعيب على تلك الفئة من الناس التي تسلم قيادها لمن يحكمها بدون تمييز، وتشير الآية الكريمة إلى ذلك ﴿ **وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيل ، ربنا آتهم ضعفين من العذاب والعنهم لعنا كبيرا** ﴾ [١].

إن الإطار الذي يمكن للموظف الخروج فيه على مفهوم الطاعة ، هو ما أشار إليه القرآن الكريم بقوله تعالى ﴿ **ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون** ﴾ [٢] فالإصلاح والإفساد هما المعيار للطاعة وعدم الطاعة .

وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الاوامر توجد خدمة مدنية سليمة ، تلعب دوراً مهماً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق المجتمع الفاضل المتعاون .

---

(١) سورة الاحزاب / ٦٧ - ٦٨

(٢) سورة الشعراء / ١٥١ - ١٥٢ .

المطلب الرابع : التجرد والاستقامة .

قال تعالى : ﴿ إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾ (١) .

إن من الأمانة عدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة ، لان ذلك يعتبر خيانة للعمل الذي أوكل إليه ، وخيانة لامانته . قال تعالى : ﴿ يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون ﴾ (٢) .

وإن الإسلام مهتم بالاستقامة ،ويعتبر الأمانة عنصراً أساسيا في اختيار الموظفين بجانب اهتمامه بخلق الوازع الذاتي لدى الموظف ، ومعالجة الانحرافات بشكل علني ، ومثال ذلك قصة ابن اللتبية الذي قال حين جاء بأموال الزكاة والصدقات : « هذا لكم وهذا أهدي إليّ » فقال رسول الله ﷺ : « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول : هذا لكم وهذا أهدي إليّ ، أفلا قعد في بيت أبيه وأمه ، فينظر أيهدى إليه أم لا والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ، إن كان بعير له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تثغوا » .

قال راوي الحديث : ثم رفع يديه حتى رأينا عشرتى إبطيه وقال : "اللهم هل بلّغت ، اللهم هل بلّغت ثلاثاً " (٣) .

حيث كانت هذه صورة من صور الإستغلال الممقوت شرعاً للمنصب ، بمحاولة الإستفادة المادية للموظف أثناء وجوده على رأس عمله ، حتى ولو لم يكن رشوه بمعنى أن تقديم الهدية لم يتحقق إلا مع الوظيفة ، وزوال الوظيفة زوال للهدية .

على أن المطلوب ممن يتولى وظيفة عامة، أن تتوفر له الاستقامة والنزاهة ، على غرار ما نقرأ وما اشتهر عن الخليفة الراشد الخامس عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه– من حفاظه على المال العام .

روي أنه كان ينظر ليلا في أمور الرعية على ضوء السراج، فجاء غلام له ، فحدّثه في سبب كان يتعلق ببيته ، فقال للغلام : انتظر ريثما أطفئ السراج لأن دهنه من بيت مال المسلمين وأشعل السراج الآخر لان دهنه من بيتي فلا يجوز استعمال سراج بيت المال إلا في أشغال المسلمين (٤) .

---

(١) سورة النساء / ٥٨ .

(٢) سورة الانفال / ٢٧ .

(٣) أخرجه مسلم ، جـ ١٢ ، ص ٢٢٠ .

(٤) الغزالي ، التبر المسبوق ، ص ٦٢ .

وإن من التجرد والاستقامة والنزاهة ، تطبيق مبدأ المساواة بين أفراد الرعية من الانتفاع بخدمات المرفق العام -طالما ان مراكزهم القانونية متماثلة ، وينطبق عليهم شروط هذا الانتفاع - ، وعدم استغلال الوظيفة لتقديم المنفعة لبعض الناس وتفضيلهم على الآخرين ، وقد شدّد رسول الله ﷺ النكير على من فعل ذلك بقوله : «من وليَ من امر المسلمين شيئاً ، فولّى رجلاً وهو يجد من هو اصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله »[1].

ولقد شهد التاريخ الإسلامي في عهد عمر رضي الله عنه كثيراً من مصادرة الأموال ، عندما تأكد عمر أو اشتبه من استغلال العاملين لمناصبهم ، كما أنه أوجد جهازاً للرقابة مهمته استقصاء الحقائق بدون علم الولاة أو الحكام - كل ذلك ضماناً لاستقامة الولاة والحكام ونزاهتهم في ممارسة وظائفهم .

(١) أخرجه الحاكم في المستدرك ، جـ ٤ ، ص ٩٣ .

المطلب الخامس : الولاء والإخلاص.

إن الإسلام بحكم كونه نظاماً شاملاً يمثل منهج حياة ، ويتطلب وجود حكومة ملتزمة بالايدلوجية الإسلامية، والفرد هو لبنة من لبنات المجتمع سواء أكان موظفاً في الحكومة أو مواطناً، فعليه واجب الولاء للعقيدة الإسلامية، والعمل على تطبيقها (١) ، والقرآن الكريم يؤكد هذا المعنى في قوله تعالى : ﴿ **ولا تطيعوا أمر المفسدين* الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون** ﴾(٢) والرسول - ﷺ - يحدد نطاق الطاعة في قوله : « إنما الطاعة في المعروف » (٣) ، وفي المجال التطبيقي يقول الخليفة الراشد أبو بكر الصديق رضي الله عنه في إحدى خطبه : « اطيعوني ما اطعت الله فيكم ، فإن عصية فلا طاعة لي عليكم » (٤).

وعليه فإنه من الولاء طاعة السلطة الإسلامية القائمة، أو الحكومة الإسلامية، ما دامت سياساتها العامة تجسيداً للأهداف الإسلامية، هذا الولاء للحكومة أو السلطة القائمة، والالتزام بتنفيذ سياساتها العامة، مع الاحتفاظ بالحق في الانتقاد أو النصيحة، لا يتعارض مع الولاء للأمّة أو الدولة .

ولا يقدح في المسلم - موظفاً كان أو مواطناً - ولاؤه للحكومة التي تأتي من بعدها ... وهكذا، ما دام وراء ذلك كله الولاء للأمّة والدولة الإسلامية، وما دامت سياسات الحكومات المتعاقبة، اجتهادات مصلحية - وإن كانت مختلفة - لتحقيق الأهداف العامة للأمة والدولة ، وما دامت هذه الاجتهادات جميعها شرعية تستهدف نصرة الدين وتستمد منه وجودها وشرعيتها .

لكن إذا لم يستطع الموظف - خاصة من أصحاب المناصب الإدارية العليا - أن يلتزم بهذا الولاء - أو على الأقل بالحيادية - ولم يكن مقتنعاً بالسياسة الجديدة، فيجب على الحكومة أو الإدارة، أن تقوم بتنحيته عن منصبه الذي هو فيه إلى غيره، لانه سيكون عنصراً معوقاً لتنفيذ هذه السياسة، ولقد نحّى النبي ﷺ سعد بن عبادة عن القيادة يوم فتح مكة، لعدم قناعة سعد بسياسة الفتح من غير قتال ، وسلّم القيادة لابنه.

وبالمقابل لو علمت الإدارة من موظف تحمسه واقتناعه الشديد بسياستها العامة، في مجال من المجالات، فلا بأس من أن تستعين به لتنفيذها، كما فعل النبي ﷺ حين ولّى أسامة بن زيد على الجيش

---

(١) الشباني ، الخدمة المدنية ، ص ٨٤.

(٢) سورة الشعراء / ١٥١ - ١٥٢.

(٣) اخرجه احمد في مسنده، جـ١ ، ص ٨٢.

(٤) صفوت، جمهرة خطب العرب، جـ١ ، ص ١٨٠.

الذي بعثه لقتال الروم، حيث راعى النبي ﷺ ما بين أسامة والروم من ثار لقتلهم اباه زيداً في مؤته.

وعلامة الولاء والإخلاص ، الجد والتفاني في العمل ، قال الماوردي في مواصفات وزير التفويض والتنفيذ - وبالمحصلة كل موظف عام - : « ان يكون باعباء الوزارة ناهضاً ، وفي مصالح المملكة راكضاً ، يقدم حظ الملك على حظ نفسه، ويعلم أن صلاحه مقترن بصلاحه . . . وأن يكون على الكد والتعب قادراً ، وفي السخظ والرضا صابراً . . وليتوصل إلى راحته بالتعب، وإلى دعته بالنصب . . . . وأن يخلص نيته في طاعته، ويكون سره كعلانيته »[1].

---

(١) الماوردي، قوانين الوزارة ، ص ١٣٦ - ١٣٧ بتصرف.

المطلب السادس : المحافظة على كرامة الوظيفة .

تستدعي الوظيفة العامة من صاحبها ان يكون محافظاً على كرامة الوظيفة بمعنى ان يكون متحلياً بالمروءة، ومن ذلك ان يكون وقوراً ذا سمعة حسنة، وسلوك طيب تجاه رؤسائه ومرؤوسيه، وان يكون جاداً صادقاً ، ومتحمساً مخلصاً في اداء واجباته .

والإسلام حريص على ان يتحلى أتباعه ـ موظفون وغير موظفين ـ بالاخلاق الكريمة . ولقد كان من أهم غايات الشعائر التعبدية في الإسلام، التربية الاخلاقية، وتقويم السلوك لدى المسلم. قال تعالى : **﴿إنّ الصلاة تنهى عن الفحشاء والمنكر﴾**(1) وقال : **﴿خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها﴾**(2).

ومن المحافظة على كرامة الوظيفة تجنب مواطن الشبهات، لان من لم يتق الشبهة في كسبه وعيشه فإنه يعرض نفسه للطعن قال ﷺ : « الحلال بيّن والحرام بيّن وبينهما أمور مشتبهات لا يعلمهن كثير من الناس، فمن اتقى الشبهات فقد استبرأ لدينه وعرضه .... »(3).

ومن مواصفات الموظف العام ما ذكره السقطي في كتابه ـ آداب الحسبة ـ أنه « يجب أن يكون من ولي النظر في الحسبة فقيهاً في الدين، قائماً مع الحق ، نزيه النفس ، عالي الهمة ، معلوم العدالة، ذا أناة وحلم، عارفاً بجزيئات الأمور، وسياسة الجمهور، لا يستخفه طمع، ولا تلحقه هوادة ، ولا تاخذه في الله لومة لائم، مع مهابة تمنع من الإدلال عليه، وترهب الجاني لديه »(4).

وقال الماوردي في معرض كلامه على الشروط التي ينبغي توافرها في القاضي : « والشرط الخامس : العدالة ، وهي معتبرة في كل ولاية ، والعدالة أن يكون صادق اللهجة ، ظاهر الأمانة ، عفيفاً عن المحارم ، متوقياً المآثم ، بعيداً عن الريب، ماموناً في الرضا والغضب، مستعملاً لمروءة مثله في دينه ودنياه، فإذا تكاملت فيه، فهي العدالة التي تجوز بها شهادته، وتصح معها ولايته »(5).

ومن ذلك أيضاً ، ما ذكره ابن عابدين من شروط القاضي : « ولا يمزح في مجلس الحكم مطلقاً ، ولو لغيرهما ـ الخصمين ـ لذهابه بمهابته »(6).

---

(١) سورة العنكبوت /٤٥ .

(٢) سورة التوبة /١٠٣ .

(٣) اخرجه البخاري في كتاب الإيمان، جـ١ ، ص ١٢٦ .

(٤) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٨٢ .

(٥) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٨٤ .

(٦) ابن عابدين، الحاشية، جـ٥ ، ص ٢٧٥ .

ومن رعاية شرف الوظيفة وكرامتها الاهتمام بالهيئة العامة لباساً ونظافة، إلا إذا حالت طبيعة العمل دون ذلك، فلكل عمل عرفه وهيئته .

قال الماوردي : « وليعيض - الوزير - عنها بنظافة لباسه وجسده من غير تصنع ، فإن النظافة من المروءة، والتصنع للنساء ، ليكن بالسلامة محفوظاً ، وبالحشمة ملحوظاً »[1].

وقال : « ولا تعبأ بمن لا يحافظ على المروءة ، فقلّ ما تجد فيه خيراً، لزهده في صيانة نفسه، وميله إلى خمول القدر، وبعيدٌ ممن اسقط حق نفسه ان يقوم بحق غيره، وصعبٌ على من الف إسقاط التكلف ان يحول عنه ... »[2].

---

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٣٩ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

المطلب السابع : إتقان العمل.

يعتبر قبول الشخص القيام بالعمل التزاماً بتنفيذ العمل ، ولذا فإن الموظف ملزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط به، لان طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة هي طبيعة تعاقدية. والإسلام يلزم الموظف بتنفيذ العقد بينه وبين الدولة، قال تعالى : ﴿ **وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسؤولاً** ﴾[١].

وليس المطلوب من الموظف مجرد القيام بالعمل فقط، فلا يقبل منه إلا أن كون متقناً، فعليه أن يؤدي عملاً متقناً بكل ما أوتي من طاقات وإمكانيات ، والله سبحانه وتعالى - يحب من عبده إتقان العمل، لان ذلك علامة الإخلاص والحفاظ على الامانة، قال ﷺ : « إن الله يحب من العبد إذا عمل عملاً أن يتقنه » ، وقال تعالى : ﴿ **إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها** ﴾[٢].

وإن الإسلام قد اهتم بإتقان العمل حتى جعله قيمة عليا يسعى المسلم إلى تحقيقها ، فعدّ إجادة العمل، والإتيان باحسن المقدور عليه منه اقتراباً من الخالق سبحانه، واقتداء به، لأنه كما أخبر عن نفسه : « أحسن الخالقين » و « أسرع الحاسبين » و « خير الرازقين » و « أرحم الراحمين » .... الخ ، فمن نزع إلى الاحسن في عمله فإنما ينزع إلى خالقه ويقترب منه.

كما نبّه الإسلام أتباعه إلى أن نتيجة العمل الصالح تعود على صاحبها كما في قوله تعالى : ﴿ **وما تقدموا لأنفسكم من خير تجدوه عند الله ، إن الله بما تعملون بصير** ﴾[٣].

فإذا علم المسلم أن العمل الصالح الذي يقوم به إنما يقدمه لنفسه، فهو محسوب عليه، مسجلٌ باسمه، يمثل قيمته، وعنوانه، ومصيره في الآخرة، فبمقدار ما يكون هذا العمل جيداً متقناً مستكملاً شروط الصحة والكمال، بمقدار ما يكون مقبولاً ، مجازى عليه أحسن الجزاء ، وهذا الأمر لا شك يدفع المسلم إلى إتقان عمله، وصبغه بصفة الخير والصلاح، أينما كان في وظيفة عامة أو خاصة، قال علي بن أبي طالب رضي الله عنه : « قيمة كل امرئ ما يحسن » .

---

(١) سورة الإسراء / ٣٤.

(٢) سورة النساء / ٥٨.

(٣) سورة البقرة / ١١٠.

المطلب الثامن : كتمان أسرار العمل.

نهى الإسلام بصفة عامة عن افشاء الاسرار لما فيه من ضرر بالنسبة لمن يخصهم السر، وقد حافظ صحابة وأهل رسول الله ﷺ على أسراره. فعن أبي بكر الصديق رضي الله عنه قال : « فلم أكن لافشي سر رسول الله ﷺ »[١]. وعن فاطمة بنت الرسول الكريم قالت : « ما كنت افشي سر رسول الله ﷺ[٢]، و عن عبد الله بن جعفر رضي الله عنهم قال : « أردفني رسول الله ﷺ ذات يوم خلفه ، فاسر إليّ حديثا لا أحدث به أحدا من الناس »[٣].

وإذا كان الإسلام قد نهى بصفة عامة عن إفشاء الاسرار فقد تاكد هذا المعنى بصورة واضحة بالنسبة لعمال الدولة خاصة في حالة الحرب .

ومن أوضح الأمثلة على ما تقدم الحادث الشهير لحاطب بن أبي بلتعة، والذي يتلخص في أن حاطباً كان من المهاجرين من أهل مكة وله فيها أموال وبنون، وحين عزم الرسول ﷺ على فتح مكة بعد أن نقض أهلها العهد بدأ بتجهيز الجيش لغزوهم وقال : "اللهم غم عليهم خبرنا" ، وذلك حتى تكون الغزوة مفاجأة لهم، غير أن حاطبا كتب لاهل مكة وأخبرهم بما عزم عليه الرسول الكريم ، وأرسل كتابه مع امرأة من قريش ، ولكن المولى سبحانه وتعالى أطلع نبيه على ذلك، فارسل في أثر المرأة وأخذ منها كتاب حاطب، حينئذ دعاه الرسول وقال له: ما هذا يا بلتعة ؟ قال : ما فعلت هذا كفرا ولا ارتدادا عن ديني، ولا رضا بالكفر بعد الإسلام ولكني رغبت في حماية أقاربي بمكه، فهب عمر بن الخطاب واقفا وقال : دعني أضرب عنق هذا المنافق، فقال رسول الله ﷺ : إنه شهد بدرا، وما يدريك لعل الله اطلع على أهل بدر، فقال لهم افعلوا ما شئتم فقد غفرت لكم[٤].

وهكذا كان عمر بن الخطاب يود أن ينهي حياة حاطب بسبب إفشائه السر لولا تدخل الرسول الكريم الذي عفى عنه لانه ممن حضروا غزوة بدر الكبرى[٥].

وعليه نجد أنه من أوجب واجبات الموظف، الالتزام بالمحافظة على أسرار المهنة، وبالتالي يحظر عليهم

---

(١) اخرجه البخاري في صحيحه ، جـ٩ ، ص ١٧٥.

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه، جـ١١ ، ص ٧٩.

(٣) أخرجه مسلم في كتاب فضائل الصحابة، جـ١٥ ، ص ١٩٧.

(٤) أخرجه مسلم في كتاب فضائل الصحابة، جـ١٦ ، ص٥٥.

(٥) جعفر، المبادئ الاساسية، ص ٣٦ - ٣٧.

ان ينقلوا للآخرين المعلومات والوثائق الخاصة التي يطلعون عليها بحكم عملهم الوظيفي [١]. وذلك لان الخصم أو العدو قد يستفيد من هذه المعلومات، ويبني عليها ما يمكنه من الإضرار بخصمه والتغلب عليه، ولذلك نجد رسول الله ﷺ حين خرج لملاقاة عير قريش ومعه صاحبه ابو بكر، ولقيهما ذلك الأعرابي الذي سقاهما الماء، ثم سألهما : ممن القوم ؟ قال ﷺ : « نحن من ماء » [٢]. وإنما اراد ان يلبس الامر على الاعرابي حتى لا يعرف حقيقتهما ووجهتهما، حتى إذا سالته قريش لا يستطيع اعطاءهم إجابة شافية، ولذلك ذهب الاعرابي وهو يردد بينه وبين نفسه : ما من ماء ؟ ما من ماء؟

وإن وجوب كتمان السّر يتعين خاصة بالنسبة لمن يشغلون مناصب إدارية عليا وعامّة ، لان الخطر من جهتهم أكبر بحكم مناصبهم، وسعة إطلاعهم.

ولذلك كان على الإدارة التحقق من قدرة من تنصبه على الوظائف العامة على حفظ الأسرار وكتمانها.

قال الماوردي : « اختر لاسرارك من تثق بدينه وكتمانه، وتسلم من إذاعته وإدلاله . . » [٣].

وأوصى أبو بكر يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما لما ولاه إمرة جيش من جيوش فتح الشام فقال : « وإذا قدم عليك رسل عدوك فاكرمهم، وأقلل لبثهم حتى يخرجوا من عسكرك وهم جاهلون به، ولا تريثهم فيروا خللك ، ويعلموا علمك، وأنزلهم في ثروة عسكرك، وامنع من قبلك من محادثتهم، وكن أنت المتولي لكلامهم، ولا تجعل سرك بعلانيتك، فيختلط أمرك . . . » [٤].

---

(١) طلبة، الوظيفة العامة، ٦١ .

(٢) ابن هشام، السيرة النبوية ، حـ١ ، ص ١٨٩ .

(٣) الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٥٢ .

(٤) صفوت، جمهرة خطب العرب، جـ١ ، ص ١٩٨ .

المبحث الثالث

تأديب الموظف العام

إن كل ما مر ذكره من الواجبات الوظيفية يمثل التزاماً من الموظف العام يجب عليه القيام به على اكمل وجه ، ولا يجوز له التقصير فيه، وإن الإخلال بالواجبات الوظيفية المنوطة به يؤدي إلى تفويت مصالح الناس والدولة ، وإنه حين يقع في هذا المحذور فإنه يكون بذلك قد ارتكب جريمة بحق الدولة والمجتمع ، وبالتالي يستحق العقوبة عليها، وسيبين الباحث هنا نوع هذه الجريمة والعقوبة عليها في مطلبين اثنين.

المطلب الأول : الجريمة التاديبية .

المطلب الثاني : العقوبة التاديبية .

المطلب الأول : الجريمة التأديبية.

الجريمة التأديبية هي : كل إخلال بإحدى الواجبات الوظيفية، أو بتعبير آخر هي : كل خروج من الموظف عن حدود وظيفته ، وكل تقصير منه في آداء واجبات وظيفته، اي انها تتعلق بالمخالفات الإدارية، وتعتبرها الشريعة الإسلامية من الجرائم التي تستوجب التعزير، محافظة على حسن أداء الوظيفة، وانتظام دولاب العمل الحكومي، وحتى تصل الخدمات المقصودة من الوظائف العامة إلى أربابها على خير وجه واتمه.[١]

ومن الأمثلة للمخالفات الإدارية التي تستحق التعزير لكونها جريمة تاديبية :

- خيانة ولاة بيت المال او المشرفون على الأوقاف.
- قبول الرشوة أو الهدية بسبب العمل.
- الأعتداء على الرعية.
- من يقلد الوظائف للعاجز عن القيام بها بدون حاجة إليه، أو غير الأمين.
- جباة الأموال الذين يفرقون في المعاملة عن هوى ؛ فيأخذون المال ممن شاؤوا ويدعون من شاؤوا.
- إرتكاب العامل عملاً لا يتفق وكرامة الوظيفة.
- ضعف الإدارة .
- الأخطاء الإدارية الجسيمة.
- قلة الخبرة والدراية بالعمل .[٢]

---

(١) جعفر ، المبادئ الاساسية ، ص ٤٣ ، بتصرف.

(٢) عبدالمنعم، ديوان المظالم ، ص ١٦٩ .

المطلب الثاني : العقوبة التأديبية.

لقد عُرفت العقوبة التاديبية في الإسلام على عهد رسول الله - ﷺ - وذلك حين تثبت الجريمة التاديبية على عماله، وتتوافر فيها أركان الجريمة ، فكان - ﷺ - لا يتساهل في إيقاع العقوبة على مستحقها، وذلك ضماناً لقيام عماله بواجباتهم على أكمل وجه، وضماناً للمجتمع الإسلامي أن تبقى صبغة الطهارة تميّزه ، وقصته مع ابن اللتبية التي مرّت سابقاً خير شاهد على ذلك، وقد عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين لان وفد عبد القيس شكاه وولى ابان بن سعيد مكانه.

وقد استن بسنته واقتفى أثره في دقة محاسبة العمال والولاة خلفاؤه الراشدون من بعده ، فكانوا يؤدبون الموظفين ويسالونهم عن أخطائهم، وتعددت وسائلهم في التاديب، من القصاص والعزل ، والوقف عن العمل، والخصم من المرتب ، واللوم أو التوبيخ، وحرق متاع الغال ، والمصادرة ... الخ.

وهذا توضيح لبعض هذه العقوبات وصور تطبيقها.

أولاً : اللوم (التوبيخ) :

يعتبر اللوم (التوبيخ) من العقوبات التي توقع على العامل اذا ارتكب خطأ بسيطا.

ومن التطبيقات العملية لهذه العقوبة أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وبخ أحد عماله وذلك عندما أراد أن يهديه حلة من الغنائم التي غنمها المسلمون في إحدى الغزوات، ذلك أن سلمة بني قيس أرسل مع رجل من قومه حلية إلى عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - وحين رأى عمر ذلك غضب ونهض من جلسته وكان ياكل وقال لا اشبع الله بطن عمر. ونادى على خادمه وأمره أن يوني عنق هدا الرجل الرجل، ثم لام ووبخ سلمة ورسوله [١].

كما روى عن عمر بن الخطاب انه انفذ جيشا ، فغنموا غنائم، فلما رجعوا اليه لبسوا الحرير والديباج فلما رآهم تغير وجهه، وأعرض عنهم ، فقالوا : أعرضت عنا : فقال : انزعوا ثياب أهل النار، فنزعوا ما كانوا يلبسون من الحرير والديباج . وذلك فيه تعزير لهم بالإعراض عنهم وفيه توبيخ لهم .[٢]

وليس للتوبيخ صورة معينة يتم فيها، فقد يكون بالإعراض عن الشخص مرتكب المخالفة، أو بتوجيه حديث عنيف له باستخدام الألفاظ والعبارات التي يكون فيها زجر للشخص.

---

(١) الطبري ، التاريخ ، جـ٤ ، ص ١٨٧.

(٢) جعفر، المبادئ الاساسية، ص ٤٥.

ثانيا : حرق متاع الغال وضربه :[١]

ومن العقوبات التي كانت تقع على عمال الدولة الاسلامية حرق متاع الغال وضربه، والغال كما سبق ان أوضحنا هو السارق لاموال الغنيمة أو للمال العام عموما.

وقد طبق الرسول الكريم على الغال هذا الجزاء، فقد روى ابو داود ان النبي ﷺ حرق متاع الغال وضربه، وفي الحديث الشريف عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن النبي ﷺ انه قال : « اذا وجدتم الغال فاحرقوه متاعه واضربه ».

كما طبق صحابه رسول الله ﷺ هذا الجزاء أيضا، فكان ابو بكر الصديق رضي الله عنه يوصي عماله، الا يخونوا ولا يغلوا، ومن يغلل كان يحرق متاعه ويضربه [٢] كما فعل ذلك عمر بن الخطاب أيضا.

ثالثا : القصاص :[٣]

من بين العقوبات التاديبية التي كانت توقع على عمال الدولة في الإسلام القصاص، فعن أبي فراس قال : خطب عمر بن الخطاب فقال : يا أيها الناس، إني والله ما أرسل إليكم عمالاً ليضربو باشاركم، ولا لياخذوا أموالكم، ولكني أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسننكم، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلي، فو الذي نفس عمر بيده لاقصنه منه، فنهض عمرو بن العاص وقال: يا أمير المؤمنين أرأيت إن كان رجل من أمراء المسلمين على رعية فادب بعض رعيته. إنك لتقصه منه قال : أي والذي نفس عمر بيده إذاً لاقصنه منه، وكيف لا اقصنه منه وقد رأيت رسول الله ﷺ يقص من نفسه.

وجدير بالذكر بأن القصاص هنا ليس هو العقوبة المقدرة التي توقع في جرائم القصاص المعروفة، وانما المقصود بالقصاص في هذا المقام الذي نحن بصدد بيانه الجزاء التاديبي الذي يوقع على العامل على أفعال ارتكبها دون أن - تصل إلى حد الجريمة التي يجب فيها القصاص شرعا. فالقصاص هذا يتم على سبيل التاديب والتعزير على العمال، أي كجزاء تاديبي وليس كعقوبة ناتجة عن ارتكاب جريمة من جرائم القصاص.

---

(١) جعفر، المبادئ الاساسية، ص ٤٦.

(٢) اخرجه ابو داود، كتاب الجهاد، جـ٣، ص ١٥٧.

(٣) جعفر، المبادئ الاساسية، ص ٤٦.

رابعا : المصادرة :[١]

من العقوبات التي كانت توقع على العمال في الدولة الإسلامية مصادرة الأموال التي حصلوا عليها، وجمعها البعض دون وجه حق مستغلين وظيفتهم .

وقد طبق الرسول ﷺ هذه العقوبة على ابن اللتيبة ، الذي كان قد استعمله واليا على الصدقات واستغل وظيفته وحصل على بعض الأموال في صورة هدايا من الأفراد.

كما طبق عمر بن الخطاب هذه العقوبة أيضا فقد استعمل عمر عتيبة ابن أبي سفيان على كنانة فقدم معه بمال ، فساله عمر ما هذا يا عتيبة؟ فقال : مال خرجت به معي وتاجرت فيه، فقال عمر : ومالك تخرج المال معك في هذا الوجه؟ واستشعر عمر بن الخطاب ان عتبة استغل وظيفته في إنماء ثروته، فاخذ المال وضمه إلى بيت المال [٢].

خامسا : العزل من الوظيفة : [٣]

العزل من الوظيفة من أقسى أنواع العقوبات التي كانت توقع على عمال الدولة الإسلامية ، إذ يترتب عليه إنهاء خدمة العامل نهائيا، ومن ثم حرمانه من الأجر الذي كان يتقاضاه . والعزل كان لا يتم لخطورته إلا إذا كان خطأ العامل جسيما.

وان من الموجبات للعزل ما يلي :

-ارتكاب العامل عملا لا يتفق وكرامة الوظيفة : ذلك أن شرط حسن السيرة والسلوك ليس شرطا لتولي الوظيفة العامة فقط بل إنه شرط لاستمرار العلاقة بين الموظف والادارة ،فإذا لم يحافظ على كرامة الوظيفة فانه يكون قد فقد شرطا من شروط الصلاحية للاستمرار فيها ، ومن التطبيقات على ذلك ما حدث في عهد الخليفة عمر بن الخطاب، فقد ولى المغيرة على البصرة، ولكن هذا الأمير أتي بتصرف لا يتفق وكرامة الوظيفة، فقد كان يختلى بامرأة من بني هلال توفي عنها زوجها، فغضب لذلك أهل البصرة، وذهبوا إلى منزل المرأة ، فوجدوا الوالي في حالة تلبس معها ، فوفد إليه وفد على رأسهم شخص يدعو أبو بكره ودخل أبو بكره إلى عمر فسمع صوته ، وبينهما حجاب فقال عمر : أبو بكره ؟ قال : نعم قال : لقد جئت بشر قال : إنما جاء إلى المغيرة ، ثم قص عليه القصة، فامر بعزل المغيرة وولى أبا

---

(١) جعفر ، المبادئ الاساسية ، ص ٤٧ - ٤٨ .

(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ٥٩ .

(٣) جعفر ، المبادئ الاساسية ، ص ٤٧ - ٤٨

موسى الاشعري بدلا منه .[١]

فالعزل هنا ليس عقوبة على الزنا، لان الزنا من جرائم الحدود لها عقوبتها المقررة شرعا. ولكن العزل جاء نتيجة للسلوك الذي ارتكبه احد عمال الدولة ،الذي وزعزع الثقة في نفسه واخل بكرامة الوظيفة .

قلة الخبرة والدراية بالعمل :[٢]

فقد عزل عمر بن الخطاب عمار بن ياسر ، وكان قد قلده العمل مظنه أن يكون أهلا له، فلما تبين له خلاف ذلك عزله، وقال له عمر : « قد علمت ما أنت بصاحب عمل ، ولكنني تاولت قول المولى سبحانه « ﴿ونريد أن نمن على الذين استضعفوا في الأرض ونجعلهم أئمة ونجعلهم الوارثين﴾.

ضعف الإدارة :[٣]

فقد عزل معاوية بن أبي سفيان عبدالله بن عامر عن ولاية البصرة ،وكان سبب عزله أنه كان حليما كريما لينا سهل العريكة، لا ياخذ على أيدي السفهاء، وفسدت البصرة في أيامه، فشكاه أهل البصرة إلى معاوية ، وقالوا : يا أمير المؤمنين أن أهل البصرة قد أكلهم سفهاؤهم وضعف عنهم سلطانهم، وعجز ابن عامر وضعف، فعزله وولى زياد ابن أبي سفيان مكانه .

الاخطاء الإدارية الجسيمة :[٤]

يعتبر الخطأ الإداري الجسيم من موجبات العزل، فقد عزل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب عامله على البحرين العلاء بن الحضرمي لارتكابه خطأً إداريًا جسيماً حين أراد أن يغزو بالناس في البحر، رغم أن عمر كان قد نهاه عن ذلك ، فغيرت الجند إلى فارس، وحالت الفرس بينهم وبين سفنهم ، وتعرض الجنود لمحنة قاسية ، فلما علم عمر عزل العلاء بن الحضرمي وولى شخصا آخر بدلاً منه .

---

(١) الطبري ، التاريخ ، جـ ٤ ، ص ٧٢.

(٢) ، (٣) ، (٤) جعفر، المبادئ الاساسية ص ٤٩ - ٥٠ .

المبحث الرابع

انتهاء عمل الموظف العام

يجمع أسباب انتهاء عمل الموظف العام على اختلافها سببان رئيسيان يعرضهما الباحث في مطلبين وهما : الإقالة والإستقالة.

المطلب الأول : الإقالة.

الإقالة من العمل او العزل له اسباب كثيرة نص عليها الفقهاء ، أما السبب الجرمي لها من خيانة أو تجاوز أو سوء خلق فقد مضى بيانه والتمثيل له في مبحث تاديب الموظف، والكلام هنا على بقية انواع الإقالة والعزل، وتمهيداً لذلك فإن الفقهاء ينصون على أنه لا عزل بلا سبب مشروع [١] ، ومن خلال تتبع ما أورده الفقهاء من حالات للإقالة يستطيع الباحث ان يحدد أسباب الاستقالة التي عرفتها الإدارة الإسلامية، وهي :

١-الإقالة بسبب القصور والعجز عن القيام بأعباء العمل، لان القاعدة أنه لا قرار لعاجز في الوظيفة العامة، نعم نص الماوردي على أن الإدارة إذا رأت أن سبب عجزه عن الوظيفة إذا كان يرجع إلى لينه وقلة هيبته مثلاً ، فإن لها بعد عزله أن توليه وظيفة تتناسب مع طبيعته الشخصية ، وإن كانت أقل منزلة، أما إذا كان العجز لا يصلح معه أي يلي أن وظيفة فعليها عزله .[٢]

٢-وجود من هو أكفأ منه : نص الفقهاء على أنه إذا وُجد من ينهض بأعباء الوظيفة العامة بصورة أفضل من شاغلها ، فإن على الإدارة أن تعزل الشاغل وتعين الأكفأ ، قال في تهذيب الفروق : « ويعزل المرجوح عند وجود الراجح تحصيلاً لمزيد المصلحة للمسلمين » اهـ[٣].

٣-عدم صلاحيته للعمل بسبب مرضه الجسدي أو العقلي : قال ابن قدامة : « فإن مرض الصحيح مرضا غير مرجو الزوال كالزمانة ونحوها خرج من المقاتلة وسقط سهمه، وإن كان مرضا مرجو الزوال كالحمى والصداع والبرسام لم يسقط عطاؤه ، لأنه في حكم الصحيح » اهـ[٤].

٤-إلغاء الوظيفة التي يشغلها [٥] ، وعندها إن أمكن نقله إلى وظيفة أخرى فبها ونعمت وإن لم

---

(١) ، (٢) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٩ - ١٢٠ .

(٣) المكي، تهذيب الفروق، جـ٤ ، ص ٧٩ .

(٤) ابن قدامة، المغني ، جـ٧ ، ص ١١١ ، وانظر : ابن نجيم، البحر، جـ٥ ، ص ٢٣٠ .

(٥) انظر : القرافي ، الفروق ، جـ٣ ، ص ٣ .

يمكن ذلك عزلته الإدارة.[١]

٥ـ الانعزال بسبب الموت، وهو أمر بدهي[٢].

٦ـ الانعزال بسبب موت الإمام أو المولّي، وقد افتى به بعض العلماء قياساً على عقد الوكالة ، لكن قد علمنا سابقا أن عقد الوظيفة العامة وإن كان يشبه الوكالة إلا أنه لا يوافقها في احكامها التي تخالف غايته ومقصوده ،ومن ذلك هذا الحكم ، وقد رد الشربيني على هذه الفتوى فقال : « ولا ينعزل قاض وغيره ممن ولي أمراً عاماً كوكيل بيت المال بموت الإمام وانعزاله، لشدة الضرر في تعطيل الحوادث.... وافتى بعض العصريين بانعزال وكيل بيت المال بموت السلطان، متمسكاً بقولهم : إن الوكيل ينعزل بموت الموكل، وهذا جمود على الاسماء ، وذهول عن المعنى، وليس بصواب ، بل غلط » اهـ[٣].

٧ـ الكف والترك أو فقد الوظيفة : قال الماوردي : « إن وزير التفويض لا ينعزل وإن كف وترك حتى يستعفي ويعفيه الملك منها، لانه مستودع الاعمال، فلزمه ردها إلى مستحقها، ووزير التنفيذ يجوز أن ينعزل بعزل نفسه بالكف والمتاركة، لانه لا شيء بيده فيؤخذ برده »[٤] اهـ.

٨ـ العزل للمصلحة العامة : قال الماوردي : « وإذا أراد ولي الأمر إسقاط بعض الجيش لسبب أوجبه أو لعذر اقتضاه جاز، وإن كان لغير سبب لم يجز، لانهم جيش المسلمين في الذب عنهم » اهـ[٥].

٩ـ الردة عن الإسلام، لأن المرتد في حكم الميت ، قال ابن عابدين : « ينحل عقد الإمامة بما يزول به مقصود الإمامة، كالردة والجنون المطبق وصيرورته أسيراً لا يرجى خلاصة وكذا بالمرض الذي ينسيه المعلوم، وبالعمى والصم والخرس » اهـ[٦].

وقال ابن البزاز : « أربع خصال إذا حل بالقاضي انعزل : فوات السمع أو البصر أو العقل أو الدين » اهـ[٧].

وقد نبه الماوردي على الفرق بين الآثار المترتبة على العزل وتلك المترتبة على فساد التقليد، فقال : « والفرق بين فساد التقليد والعزل : أن فساد التقليد يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره. والعزل لا يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره »[٨] اهـ.

---

(١) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٢٣ .

(٢) انظر : الشربيني، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٣٨١ .

(٣) الشربيني ، مغني المحتاج، جـ٤ ، ص ٣٨٣ .

(٤) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٣٤ .

(٥) الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ٢٥٧ .

(٦) ابن عابدين، الحاشية، جـ٤ ، ص ٢٦٤ .

(٧) المرجع السابق، جـ٥ ، ص ٣٥٤ .

(٨) الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ٣٢ .

المطلب الثاني : الاستقالة.

لما كان العمل الذي يقوم به الموظف العام حقا لله، عام النفع للمسلمين، وكان قد وجب عليه عينا، لمباشرته إياه دون الآخرين من المؤهلين، فإذا كان يترتب على تركه له بالانعزال أو الاستقالة إضرارٌ بالمسلمين، من حيث تعطيل سير المرافق العامة، فإنه يمنع من ذلك شرعاً، ولذلك حالتان:

أ - أن يكون ثمة في المسلمين من يمكن أن يقوم مقامه في عمله ، لكن يستغرق إحلال آخر محله بالنقل أو التعيين وقتا ، فهنا على الإدارة شرعاً ألا تقبل استقالته في الحال، بل تجبره على الاستمرار في عمله لحين حلول البديل عنه، وذلك دفعاً للضرر العام - المتمثل في تعطيل سير المرافق العامة - بالضرر الخاص ، فلو ترك الموظف العمل قبل وصول البديل عنه رغما عن الإدارة ، فإنه يكون آثما شرعاً ، لأنه ترك واجبا متعينا عليه ، فولايته كما قلنا شرعية ، وعمله في الحقيقة نهوض بتكليف ديني ، ولذا يجب على الإدارة هنا أن تحتاط لمثل هذه الحالات بتدبير شرطي قانوني يحقق المقصود، ويدفع أضرار الاستقالات المفاجئة من العمل ، وذلك بأن تشترط على الموظف إعلامها بنيته الاستقالة وترك العمل قبل مدة مناسبة.

قال الكمال بن الهمام : « وينعزل القاضي بعزل نفسه إذا بلغ السلطان .... وقيل : لا ينعزل القاضي بعزل نفسه، لأن قضاءه صار حقاً للعامة، فلا يملك إبطاله » اهـ[٢].

وقال ابن عابدين : « ما دام أهلاً للقضاء لا يملك عزل نفسه ، لما فيه من تغرير السلطان ، وإبطال حقوق المسلمين ، فإذا عزل نفسه ، وعلم السلطان أنه يعجز عن القيام به، فإنه يخرجه عنه، ويكون إخراجه بإقامة غيره مقامه » اهـ[٣].

ب - ألا يكون في المسلمين من يقوم مقامه في العمل ، فيجب على الإدارة هنا أن تجبره على البقاء والعمل، وقبل الإدارة فإن الله صاحب الحق في عمله يجبره على البقاء ، لأنه لا قادر على تحقيق مصلحة عمله العامة سواه ، فليس له الترك ، ويأثم بالامتناع، وتأثم الإدارة بعزله أو قبول استقالته .

---

(١) أخرجه : الحاكم في مستدركه ، جـ ٤ ، ص ٩٣ ، وانظر : العزبن عبدالسلام ، قواعد الاحكام، جـ ٢ ، ص ٧٥، الماوردي ، الاحكام السلطانية، ص ٢٦١ ، السرخسي ، المبسوط ، جـ ١٦ ، ص ١٠٩ .

(٢) الكمال، فتح القدير ، جـ ٧ ، ص ٢٦٤ .

(٣) ابن عابدين، الحاشية ، جـ ٧ ، ص ٣٨٦ .

- أخرج الطبري : « ولما احرز عتبة (ابن غزوان) الاهواز واوطا فارس ، استاذن عمر في الحج ، فاذن له، فلما قضى حجه استعفاه، فابى ان يعفيه ، وعزم عليه ليرجعن إلى عمله ، فدعا الله ثم انصرف » اهـ. [1]

- قال العز بن عبدالسلام: « واما الولايات، فإنْ تَعيَّن المتولي ، ولم يوجد من يقوم مقامه، فإنها لازمة في حقه ، لا يقبل العزل ولا الانعزال ، إلى ان يوجد من يقوم مقامه ، فينفذ العزل والانعزال ، فلو عزل الإمام او الحاكم انفسهما ، وليس في الوجود من يصلح لذلك، لم ينفذ عزلهما انفسهما لوجوب المضي عليهما »[2] اهـ.

---

(١) الطبري، التاريخ ، جـ ٤ ، ص ٨٢.

(٢) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام ، جـ ٢ ، ص ١٢٨ ، وانظر : الجويني، الغياثي، ص ٢٣٥ ، ابن تيمية ، المجموع ، جـ ٢٨ ، ص ٢٦.

الخاتمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد . . . .

فهذا ما يسر الله للباحث كتابته في هذا الموضوع سائلاً المولى عز وجز التوفيق والسداد ونفع المسلمين بما فيه من علم، تالياً أهم النتائج التي توصل إليها الباحث :

١-الوظيفة العامة الإسلامية لها ملامحها وسماتها المتميزة وتشبهها إلى حد كبير الوظيفة العامة الفرنسية، والثابت من خلال هذا البحث ان الثانية قد اقتبست عن الأولى ، لكن خلواً من بعدها الديني والاخلاقي .

٢-إن الوظيفة العامة الإسلامية لها طبيعة خاصة متوسطة بين التدخل والحراسة .

٣-إن الوظيفة العامة الإسلامية تشريف بالصالح العام وتكليف في آن واحد .

٤-يشترط ليكون إنشاء الوظيفة العامة مشروعاً أربعاً من النتائج :

أ -أن يكون موضوعها مشروعاً .

ب -أن تكون قد أنشئت لحاجة .

جـ-أن ينشؤها الإمام أو من ينوب عنه .

د -أن يحظى إنشاؤها بموافقة أهل الحل والعقد .

٥-إن العلاقة بين الموظف العام والدولة الإسلامية هي علاقة عقدية ويُسمى هذا العقد بعقد الإرزاق، وهو ليس من عقود المعاوضات المالية ،و بل هو عقد على خدمة لتحقيق المصلحة العامة، هذا العقد له طبيعته الخاصة لا يقاس على غيره .

٦-نظرية الموظف الفعلي ، وكذا النظرية الموقفية (أول الأصلح للوقت) هما نظريتان إسلاميتان، سبق إليهما الإسلام، والأدلة على ذلك وتطبيقاتهما الإسلامية كثيرة جداً .

٧-لا يجيز الإسلام للكافر أن يشغل الطوائف التالية من الوظائف العامة وهي : وظائف الولاية تفويضية كانت أم تنفيذية، وظائف البطانة، الوظائف ذات الخصوصية الدينية .

٨- للإمام ان يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقا إذا رأى المصلحة في ذلك .

٩- المرأة لا تصلح لوظائف الولايات لانها من حيث أصل خلقها تابعة لا متبوعة .

١٠ - اقام الإسلام تحديد الاجر على معياري : الكفاية للحاجات المعيشية، والغناء في العمل أو الإنجاز فيها .

١١- كفل الإسلام حق الاستقرار الوظيفي للموظف العام بتقريره قاعدة ك « لا عزل بلا سبب مشروع » وقاعدة « التامين ضد العجز والموت وكبر السن » بحيث يبقى رزق الموظف مستمراً برغم وقوع أحد الثلاثة .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

قائمة المصادر

١ـ القرآن الكريم.

٢ـ ابن عباد، إسماعيل، المحيط في اللغة، تحقيق : محمد حسن آل ياسين ، عالم الكتب، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٤هـ ـ ١٩٩٤م.

٣ـ ابن فارس ، أحمد، معجم مقاييس اللغة، تحقيق : عبدالسلام محمد هارون، دار الجيل ، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٤١١هـ ـ ١٩٩١م.

٤ـ الجوهري، إسماعيل بن حماد، تاج اللغة وصحاح العربية، تحقيق : أحمد عبدالغفور عطار ، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٤هـ ـ ١٩٨٤م.

٥ـ ابن منظور ، محمد بن مكرم، لسان العرب المحيط، دار لسان العرب ، بيروت.

٦ـ الفيروز آبادي، محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة ، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤٠٧هـ ـ ١٩٨٧م.

٧ـ مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ، دار التحرير للطباعة والنشر، مصر، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ ـ ١٩٨٦م.

٨ـ القلقشندي، أحمد بن علي ، صبح الأعشى في صناعة الإنشا ، تحقيق : محمد حسين شمس الدين، دار الفكر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ ـ ١٩٨٧م.

٩ـ بلان ، لوران، الوظيفة العامة، ترجمة : انطوان عبده، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٣م.

١٠ـ حشيش، عبدالحميد كمال ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، ١٩٧٤م.

١١ـ الطماوي ، سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠م.

١٢ ـ حبيش ، فوزي ، الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين، المطبعة البولسية، لبنان، ١٩٨٦م.

١٣ ـ حرب، طلعت ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٩م.

١٤ ـ مصطفى ، علي عبدالقادر، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، مطبعة السعادة ، مصر ، الطبعة الأولى، ١٤٠٢هـ ـ ١٩٨٢م.

١٥ ـ الجمل، محمد حامد ، الموظف العام فقهاً وقضاء، دار الفكر الحديث ، القاهرة ، ١٩٥٨م.

١٦ ـ كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني « الكتاب الأول » ، مطابع الدستور التجارية، عمّان ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٥م.

١٧ ـ كنعان ، نواف ، القانون الإداري الأردني « الكتاب الثاني » ، مطابع الدستور التجارية ، عمّان ، الطبعة الأولى، ١٩٩٦ م.

١٨ ـ الشاطبي ، إبراهيم بن موسى ، الاعتصام، دار الكتب العلمية ، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ ـ ١٩٨٨م.

١٩ ـ ابن تيمية، أحمد، مجموع الفتاوى ، لبنان، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨هـ.

٢٠ ـ ابن عابدين ، محمد أمين، حاشية رد المحتار على الدر المختار : شرح تنوير الأبصار، دار الفكر، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٩ هـ ـ ١٩٧٩م.

٢١ـ قلعة جي ، محمد رواس، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس ، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٨هـ ـ ١٩٨٨م.

٢٢ـ الزيلعي ، عثمان بن علي ، تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق ، مكتبة أمداديه، باكستان.

٢٣ ـ الحموي، أحمد بن محمد، غمز عيون البصائر شرح كتاب الأشباه والنظائر، دار الكتب العلمية ، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٤٠٥ هـ ـ ١٩٨٥م.

٢٤ ـ ابن قيم الجوزية، محمد، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية ، دار إحياء العلوم، بير وت.

٢٥ ـ السبكي ، عبدالوهاب، معيد النعم ومبيد النقم، موسسة الكتب الثقافية ، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ ـ ١٩٨٦م.

٢٦ ـ ابن خلدون ، عبدالرحمن بن محمد، المقدمة، دار العودة ، بيروت، ١٩٨١ م.

٢٧ ـ الحصكفي، محمد علاء الدين، الدر المختار شرح تنوير الأبصار ، مطبوع مع حاشية ابن عابدين، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٣٩٩هـ ـ ١٩٧٩م.

٢٨ - ابن عبدالسلام، عز الدين عبد العزيز ، قواعد الاحكام في مصالح الانام، دار المعرفة ، بيروت.

٢٩- الغزالي، محمد بن محمد، التبر المسبوك في نصيحة الملوك، دار ابن زيدون، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.

٣٠- ابن تيمية، أحمد، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار الجيل ، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

٣١ - الماوردي ، علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية، بيروت.

٣٢- ابن سلام، أبو عبيد القاسم، الأموال، تحقيق : محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية ودار الفكر، القاهرة، الطبعة الثالثة ، ١٤٠١هـ-١٩٨١م.

٣٣ - ابن قدامة ، عبدالله بن أحمد، المغني، دار الكتاب العربي، بيروت ، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

٣٤ - الشيباني، محمد بن الحسن ، السير الكبير، تحقيق : صلاح الدين المنجد ، مطبوع مع شرح السير الكبير للسرخسي، حركة الانقلاب الإسلامية الأفغانية ، باكستان ، ١٤٠٥هـ.

٣٥ - أبو داود، سليمان بن الأشعث ، سنن أبي داود، تحقيق : عبدالرحمن محمد عثمان، مطبوع مع عون المعبود للعظيم آبادي ، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثالثة ، ١٣٩٩ هـ-١٩٧٩م.

٣٦- الماوردي، علي بن محمد، قوانين الوزارة، تحقيق : فؤاد عبدالمنعم أحمد ومحمد سليمان داود، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ١٣٩٨هـ-١٩٧٨م.

٣٧- أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة ، بيروت.

٣٨ - الموسوعة الفقهية، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، الطبعة الثانية، ١٤٠٤هـ-١٩٨٣م.

٣٩- ابن قيم الجوزية، محمد بن أبي بكر، زاد المعاد في هدي خير العباد، تحقيق : شعيب وعبدالقادر الأرنؤوط، مؤسسة الرسالة ، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

٤٠- ابن كثير، إسماعيل، السيرة النبوية، تحقيق : مصطفى عبدالواحد ، دار المعرفة ، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

٤١ - السرخسي ، محمد بن أحمد ، شرح السير الكبير، تحقيق : صلاح الدين المنجد، حركة

الانقلاب الإسلامية الأفغانية، باكستان، ١٤٠٥هـ.

٤٢ ـ الجويني ، عبدالملك بن عبدالله ، غياث الأمم في التياث الظلم، تحقيق : مصطفى حلمي وفؤاد عبدالمنعم أحمد، دار الدعوة ، الاسكندرية، ١٩٧٩م.

٤٣ـ السرخسي، محمد بن أحمد، المبسوط، دار المعرفة، بيروت ، ١٤٠٦هـ ـ ١٩٨٦م.

٤٤ ـ طلبة، عبدالله، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٤٠٣هـ ـ ١٩٨٣م.

٤٥ـ القرافي، أحمد بن إدريس، الفروق، عالم الكتب، بيروت.

٤٦ ـ الزرقاء، مصطفى أحمد، المدخل الفقهي العام، دار الفكر، بيروت، ١٩٦٨م.

٤٧ ـ القشيري، مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم «بشرح النووي» ، دار الفكر، بيروت، ١٤٠١هـ ـ ١٩٨١م.

٤٨ـ الطبري، محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، تحقيق : محمد أبو الفضل إبراهيم، طبعة لبنانية، الطبعة الثانية، ١٣٨٧هـ ـ ١٩٦٧م.

٤٩ ـ الطماوي، سليمان محمد ، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٦٥م.

٥٠ ـ شريف ، علي، أصول الإدارة العامة «مدخل النظام» دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٧٨م.

٥١ـ الماوردي، علي بن محمد، نصيحة الملوك، تحقيق : محمد جاسم الحديثي، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد ، ١٤٠٦هـ ـ ١٩٨٦م.

٥٢ ـ الشاطبي، إبراهيم بن موسى، الموافقات في أصول الشريعة، دار المعرفة ، بيروت.

٥٣ ـ ابن ماجة ، محمد بن يزيد، سنن ابن ماجة، تحقيق : محمد فؤاد عبدالباقي، دار الفكر، بيروت.

٥٤ـ الترمذي، محمد بن عيسى، سنن الترمذي «بشرح ابن العربي» ، دار الكتاب العربي، بيروت.

٥٥ـ ابن عبدالبر ، الاستيعاب في أسماء الأصحاب ، مطبوع مع الإصابة في تمييز الصحابة لابن حجر العسقلاني ، دار الكتاب العربي، بيروت.

٥٦ - القرشي ، يحيى بن آدم، تحقيق : أحمد محمد شاكر، دار المعرفة، بيروت ، ١٣٤٧هـ.

٥٧ - الحميري، الإمام مالك بن أنس، الموطا ، دار النفائس، بيروت ، الطبعة الرابعة، ١٩٨٠م.

٥٨ - ابن هشام ، عبدالملك ، السيرة النبوية ، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٥م.

٥٩- ابن حجر العسقلاني، أحمد بن علي ، الإصابة في تمييز الصحابة ، دار الكتاب العربي، بيروت.

٦٠- الكتاني، محمد عبدالحي، نظام الحكومة النبوية أو «التراتيب الإدارية» ،و تحقيق : عبدالله الخالدي، دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت.

٦١- ابن حنبل، أحمد ، مسند الإمام أحمد بن حنبل، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨هـ- ١٩٧٨م.

٦٢- الدرامي، عبدالله بن عبدالرحمن، سنن الدرامي ، تحقيق : فواز أحمد زمرلي وخالد السبع العلمي، دار الكتاب العربي، بيروت ، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.

٦٣ - الهيثمي علي بن أبي بكر،، مجمع الفوائد، تحقيق : عبدالله محمد الدرويش، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٤م.

٦٤- الماوردي، علي بن محمد، أدب الدنيا والدين، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤١٤هـ-١٩٩٣م.

٦٥ - ابن عبد السلام، عز الدين عبدالعزيز، شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال، تحقيق: إياد خالد الطباع، دار الطباع، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤١٠هـ-١٩٨٩م.

٦٦ - السيوطي، عبدالرحمن بن أبي بكر، الأشباه والنظائر في فروع فقه الشافعية، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

٦٧- البخاري، محمد بن إسماعيل، صحيح البخاري، مطبوع مع شرحه « فتح الباري » لابن حجر العسقلاني، تحقيق : عبدالعزيز بن عبدالله بن باز، دار المعرفة، بيروت.

٦٨ - التاودي، محمد، حلي المعاصم لبنت فكر بن عاصم، دار الفكر، بيروت.

٦٩- ابن العربي، محمد بن عبدالله، أحكام القرآن ، تحقيق: محمد علي البجاوي، دار المعرفة، بيروت.

٧٠-- الدريني، فتحي ، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، موسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤٠٤هـ - ١٩٨٤م.

٧١-- ابن قتيبة، عبدالله بن مسلم، عيون الاخبار، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٥م.

٧٢- ابن فرحون، إبراهيم بن محمد، تبصرة الحكام في أصول الاقضية ومناهج الاحكام، دار الكتب العلمية ، بيروت.

٧٣- النووي ، يحيى بن شرف، شرح صحيح مسلم، دار الفكر، بيروت، ١٩٨١م.

٧٤- حيدر، علي ، درر الحكام شرح مجلة الاحكام، ترجمة : فهمي الحسيني، دار الجيل، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١١هـ - ١٩٩١م.

٧٥- جعفر، محمد أنس، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢م.

٧٦ - الهراوي، عبدالسميع سالم، لغة الإدارة العامة في صدر الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٨٦م.

٧٧ - القريوتي، محمد قاسم، المفاهيم الحديثة في الإدارة، المطابع المركزية، عمّان، الطبعة الثالثة ، ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م.

٧٨- الفراء، محمد بن الحسين، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م.

٧٩ - الخرشي، الخرشي على مختصر خليل، دار صادر، بيروت.

٨٠ - الكاساني، علاء الدين بن مسعود، دار الكتاب العربي، بيروت ، الطبعة الثانية، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.

٨١- الشربيني ، محمد الخطيب، مغني المحتاج إلى معرفة معاني الفاظ المنهاج، دار الفكر، بيروت.

٨٢- ابن الهمام، كمال الدين محمد، شرح فتح القدير على الهداية ، دار الفكر ، بيروت، الطبعة الثانية.

٨٣- نصير، نعيم، بحث « المنظور الإسلامي لإدارة الموارد البشرية»، مخطوط.

٨٤ ـ القطب ، القطب محمد ، نظام الإدارة في الإسلام دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة،و الطبعة الثانية، ١٩٨٥ .

٨٥ـ التسولي، علي بن عبدالسلام، البهجة في شرح التحفة، مصطفى البابي الحلبي، القاهرة ، الطبعة الثانية، ١٩٥١م.

٨٦ـ ابن قدامة، عبدالرحمن بن محمد، الشرح الكبير على متن المقنع، مطبوع مع المغني لابن قدامة، دار الكتاب العربي، بيروت ، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

٨٧ـ ابن الأثير ، المبارك بن محمد، النهاية في غريب الحديث والأثر ، تحقيق : طاهر أحمد الزاوي ومحمود محمد الطناجي، دار الفكر ، بيروت.

٨٨ـ ابن كثير، إسماعيل، تفسير القرآن العظيم، دار المعرفة، بيروت، ١٩٨٣م.

٨٩ ـ الطرابلسي، علي بن خليل، معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، مصطفى البابي الحلبي، مصر، الطبعة الثانية، ١٣٩٣هـ-١٩٧٣م.

٩٠ ـ البابرتي، محمد بن محمود، شرح العناية على الهداية، مطبوع مع شرح فتح القدير للكمال بن الهمام، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية.

٩١ـ السمناني ، علي بن محمد ، روضة القضاة وطريق النجاة، تحقيق : صلاح الدين الناهي، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الثانية، ١٩٨٤م.

٩٢ـ ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم، الأشباه والنظائر، مطبوع مع شرحه غمز عيون البصائر للحموي، دار الكتب العلمية ، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

٩٣ـ النسفي، عبدالله بن أحمد ، تفسير النسفي، دار الكتاب العربي، بيروت ، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

٩٤ـ القرطبي، محمد بن أحمد ، الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٣٧٢هـ-١٩٥٢م.

٩٥ـ النووي ، يحيى بن شرف، الأذكار المنتخبة من كلام سيد الأبرار ﷺ ، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الرابعة عشرة، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.

٩٦ـ السيوطي، عبدالرحمن بن أبي بكر، الإكليل في استنباط التنزيل، تحقيق : سيف الدين عبدالقادر الكاتب، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤٠٦هـ-١٩٨٥م.

٩٧- ابن حزم، علي بن أحمد، المحلى بالآثار، تحقيق : عبدالغفار سليمان البنداري، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٨هـ- ١٩٨٨م.

٩٨ - ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم، البحر الرائق شرح كنز الدقائق، مكتبة رشيدية، باكستان.

٩٩ - العدوي، علي بن أحمد ، حاشية العدوي علي الخرشي ، مطبوع مع شرح الخرشي، دار صادر، بيروت.

١٠٠- الزحيلي، وهبة ، نظرية الضمان أحكام المسئولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي « دراسة مقارنة، دار الفكر، دمشق ، ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م.

١٠١- الدريني ، فتحي ، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة ، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٧هـ- ١٩٨٧م.

١٠٢ - الحاكم ، محمد بن عبدالله، المستدرك على الصحيحين، دار الفكر، بيروت، ١٩٧٨م.

١٠٣- الخفيف، علي ، التصرف الانفرادي والإرادة المنفردة، معهد الدراسات العربية العالية، مصر ، ١٩٦٤.

١٠٤ - الرملي، محمد بن أحمد، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، الطبعة الأخيرة. ١٩٨٤م.

١٠٥ - عبدالمنعم ، حمدي ، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة، دار الشروق، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٣هـ- ١٩٨٣م.

١٠٦ - ابن رجب ، عبدالرحمن بن أحمد، الاستخراج لأحكام الخراج، دار المعرفة ، بيروت.

١٠٧ - المرغيناني، علي بن أبي بكر، الهداية شرح بداية المبتدي، المكتبة الإسلامية، بيروت.

١٠٨ - ابن جزي، محمد بن أحمد، القوانين الفقهية، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٩هـ- ١٩٨٩م.

١٠٩ - الحطاب، محمد بن عبدالرحمن، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨ - ١٩٧٨م.

١١٠ - الشباني، محمد عبدالله ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية « مدخل لنظرية » ،

عالم الكتب ، الرياض.

١١١ -القريوتي، محمد قاسم، السلوك التنظيمي "دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الإدارية"، المطابع العسكرية، عمّان، الطبعة الثانية، ١٤١٣هـ-١٩٩٣م.

١١٢-الراغب الأصفهاني ، الحسين بن محمد ، المفردات في غريب القرآن، تحقيق : محمد سيد كيلاني، دار المعرفة ، بيروت.

١١٣ -الغزالي ، محمد، خلق المسلم، دار البيان، الكويت ، الطبعة السابعة ، ١٣٨٤هـ-١٩٦٤م.

١١٤ -الجصاص، أحمد بن علي، أحكام القرآن، تحقيق : محمد الصادق قمحاوي، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

١١٥ -الكيّاالهراسي، عماد الدين بن محمد، أحكام القرآن، دار الكتب العلمية ، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

١١٦ -قطب ، سيد، في ظلال القرآن، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، الطبعة الخامسة ، ١٣٨٦هـ-١٩٦٧م.

١١٧ -البيضاوي ، عبدالله بن عمر، أنوار التنزيل وأسرار التأويل، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

١١٨ -الرازي ، محمد بن عمر، تفسير الفخر الرازي المشتهر بالتفسير الكبير ومفاتيح الغيب، دار الفكر، بيروت.

١١٩ -ضويان، إبراهيم بن محمد ، منار السبيل في شرح الدليل، مكتبة المعارف ، الرياض، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٥.

١٢٠ -الهيتمي ، أحمد بن حجر، تحفة المحتاج بشرح المنهاج، مطبوع مع" حاشيتا الشرواني وابن القاسم" دار الفكر، بيروت.

١٢١-ابن قدامة، عبدالله بن أحمد، الكافي في فقه الإمام المبجل أحمد بن حنبل، تحقيق : زهير الشاويش، المكتب الإسلامي ، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

١٢٢ -الآبي ، صالح عبدالسميع، جواهر الإكليل شرح العلامة خليل في مذهب الإمام مالك، دار

الفكر، بيروت.

١٢٣- الشيرازي ، إبراهيم بن علي، المهذب في فقه الإمام الشافعي ، دار الفكر، بيروت.

١٢٤- قليوبي وعميرة ، حاشتيا قليوبي وعميرة على منهاج الطالبين، دار إحياء الكتب العربية، مصر.

١٢٥ - الصابوني، محمد علي ، روائع البيان تفسير آيات الأحكام من القرآن ، مكتبة الغزالي، دمشق، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٠هـ- ١٩٨٠م.

١٢٦- ابن رشد، محمد بن أحمد، بداية المجتهد ونهاية المقتصد ، دار المعرفة ، بيروت، الطبعة الخامسة ، ١٤٠١هـ- ١٩٨١م.

١٢٧- علي ، محمد كرد، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، مطبعة مصر، القاهرة ، ١٩٣٤م.

١٢٨- الدسوقي، محمد عرفة، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، دار إحياء الكتب العربية ، مصر.

١٢٩ - الشيباني، عبدالرحمن بن علي ، تمييز الطيب من الخبيث فيما يدور على ألسنة الناس من الحديث ، دار الكتاب العربي، بيروت.

١٣٠ - درّة والصباغ، عبدالباري وزهير، إدارة القوي البشرية « منحي تنظيمي » ، دار الندوة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى ، ١٤٠٦هـ- ١٩٨٦م.

١٣١ - صفوت ، أحمد زكي، جمهرة خطب العرب في عصور العربية الزاهرة ، دار الحداثة ، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٩٨٥م.

١٣٢- الصنعاني، عبدالرزاق بن همام ، المصنف ، تحقيق : حبيب الرحمن الأعظمي ، المجلس العلمي ، باكستان، الطبعة الأولى .

١٣٤ - ابن البزاز، محمد بن محمد، الفتاوى البزازية، مطبوع على هامش الفتاوى الهندية، دار إحياء التراث العربي، بيروت ، الطبعة الرابعة، ١٩٨٦م.

In the name of Allah the most benificent the most mercifull

Abstract

Public Function in Islamic Doctrine

"Comparative Study"

By

Mukhtar Essa Suleiman Mustafa

Supervisor

Dr. Aref Abu Eid

This study discusses one of the important executive islamic subjects that is the "public function", it aims at :-

First : determining the features of the Islamic view towards the public function as the human device which is legally organized specially to achieve the general aims of the Islamic state.

Second : determining the position of this view among the others, particularly, the American and French views through comparison and likelihood.

Third : observing the aspects of agreement in thoughts , theories and doctrinal adjustments between the Islamic view and other ones, that is to answer the Following question :- Did the institutions of general administration in the contemporary world take advantage of the islamic, executive thought and doctrine in Organizing its general functions in its states ? Is there any islamic antecedence in this issue that the western and easterns executive sources and references didn't refer to ?

Fourth :- bringing out the moral and doctrinal dimention of the Islamic public function and its positive influence in achieving the general aims of the state adequately and effectively.

Seeking to that, the researcher devided this study into three chapters:

In the first one, the researcher talked about the definiton of the public function and its importance and nature as to the protection , interference, charging and giving the honor. He also, delt with forming the public functions, and the conditions that Islam made for its Legitimacy. The researcher concluded his study by the analysis of the public functions and its arrangement.

The second chapter :- The researcher talked about seeking for the public function and bestowing the self on it , the direction of the specialization in specifying it and the nature of legal relation between the official and the state , showing the islamic adjustment of this relation.

The third chapter : The researcher showed the bases of choosing the employee in the islamic puplic function and the islamic rules followed in this subject. He also, showed the general employee's rights and duties, cultivating him and ending his work by deposition or resignation. All that is enclosed with the proper illustration.

Through this study, the researcher came to the following :-

1. Proving the islamic antecedence in the field of administration generally and the public function particularly.
2. Muslims have a special view of the public function characterized by its moral and doctrinal dimentions.
3. The French view of the public function was adopted from the Islamic one, but in amanner that suits the western culture.
4. Executivety, Muslims have alot to offer to solve the problems of the contemporary administration, particularly in concerning the question of the executive corruption. That is for their moral and religious executive view.